

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken: Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Schroeder, Wolfgang; Klenk, Tanja; Berzel, Alexander; Stöber, Maren; Akel, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schroeder, W., Klenk, T., Berzel, A., Stöber, M., & Akel, A. (2018). *Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken: Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern*. (FGW-Studie Vorbeugende Sozialpolitik, 11). Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. (FGW). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66342-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



Wolfgang Schroeder, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber,
Alexander Akel

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in
den Bundesländern

Herausgeber



FGW – Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V.
Kronenstraße 62
40217 Düsseldorf

Telefon: 0211 99450080
E-Mail: info@fgw-nrw.de
www.fgw-nrw.de

Geschäftsführender Vorstand

Prof. Dr. Dirk Messner, Prof. Dr. Ute Klammer (stellv.)

Themenbereich

Vorbeugende Sozialpolitik
Prof. Dr. Ute Klammer, Vorstandsmitglied
Christoph Gille, Wissenschaftlicher Referent

Layout

Olivia Pahl, Referentin für Öffentlichkeitsarbeit

Förderung

Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen

ISSN

2567-0050

Erscheinungsdatum

Düsseldorf, September 2018

Wolfgang Schroeder, Tanja Klenk, Alexander Berzel, Maren Stöber,
Alexander Akei

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Auf einen Blick

- Der seit einigen Jahren stattfindende Wandel vom familienbasierten zum stärker serviceorientierten Sozialstaat wird maßgeblich vorangetrieben durch die Bundesländer. Seit Anfang der 2000er Jahre hat sich die sozialpolitische Erzählung in einzelnen Regierungserklärungen in Richtung des Paradigmas vorbeugender Sozialpolitik verschoben. Die Mehrzahl der Bundesländer hat sich diesem Trend phasenverzögert angeschlossen.
- Die Relevanz dieses Wandels zeigt sich daran, dass die Länder spezifische Projekte einsetzen, um den veränderten sozialen Problemlagen (*neue soziale Risiken*) und Steuerungsanforderungen zu begegnen. Aufgrund des politikfeldübergreifenden Charakters sind kooperative Arrangements sowohl auf der Ebene der Landesministerien als auch auf der Ebene der kommunalen sozialpolitischen Akteure notwendig. Bei neuen Projekten vorbeugender Sozialpolitik besteht zudem häufig eine Koordination und enge Begleitung durch die Ministerialverwaltungen.
- Die Landessozialberichte, die sich mittlerweile mehrheitlich an den *Armuts- und Reichtumsberichten* der Bundesregierung orientieren, sind günstige Orte für die Kommunikation und Evaluation vorbeugender Politik. Durch die zunehmende Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Vorbeugeprojekte und Landessozialberichte erweitern Landesregierungen ihre Handlungs- und Legitimationsbasis.

Abstracts

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken. Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Der oft diskutierte Wandel vom konservativ-nachsorgenden zum Sozialinvestitionsstaat prägt mittlerweile die praktische und kommunikative Dimension der Sozialpolitik auf Länderebene. Zu diesem Ergebnis kommt diese vergleichende Studie von sozialinvestiver Politik in den Bundesländern (2003-2017) auf der Basis der Analyse von Regierungserklärungen, Landessozialberichten und Experteninterviews.

In einzelnen Regierungserklärungen hat die Verschiebung der sozialpolitischen Erzählung in Richtung des Paradigmas vorbeugender Sozialpolitik bereits Anfang der 2000er Jahre begonnen, die meisten anderen Bundesländer haben sich diesem Trend im Laufe der Jahre angeschlossen. Gleichwohl besteht nach wie vor ein plurales Feld in der sozialpolitischen Debatte zwischen den Bundesländern. Die Sozialberichterstattung der Länder verdeutlicht zudem die gestiegene Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure in der kommunikativen und praktischen Landessozialpolitik. Aufgrund des politikfeldübergreifenden Charakters sind kooperative Arrangements sowohl auf der Ebene der Landesministerien als auch auf der Ebene der kommunalen sozialpolitischen Akteure notwendig. Bei neuen Projekten vorbeugender Sozialpolitik besteht zudem häufig eine Koordination und enge Begleitung durch die Ministerialverwaltungen.

Towards a social investment state? Realigning social policy in the German federal states – a discourse and implementation perspective

The German Länder play a major role in the transformation of the German welfare state from a conservative, passive social transfer state to a social investment state (SI). The turn towards SI becomes obvious in three dimensions: public discourse, policy design and policy evaluation practises. This is the conclusion of this comparative study of social policy in the German federal states (2003-2017) based on the analysis of policy documents and expert interviews.

With respect to public discourse, the emergence of a social investment paradigm could be observed in government declarations already since the beginning of the 2000s. Even though there is still considerable divergence in the public debate about social policy, most federal states have followed this trend from then on. When it comes to policy design, improved horizontal and vertical coordination – a main feature of the SI paradigm – has gained in importance. Finally, ideas of cooperative governance are also reflected in policy evaluation, e.g. when state governments increasingly give civil society actors a voice in their poverty and wealth reports.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	v
Tabellenverzeichnis	vi
Abkürzungsverzeichnis	vii
1 Einleitung	1
1.1 Untersuchungsfeld	1
1.2 Forschungsstand.....	4
1.3 Aufbau der Studie.....	6
2 Theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen	10
2.1 Von der nachsorgenden zur vorbeugenden Sozialpolitik: die konzeptionelle Vergleichssystematik	10
2.2 Vorbeugende Sozialpolitik der Bundesländer	15
2.3 Parteiendifferenztheorie – Erklärung zur unterschiedlichen Rezeptionsbereitschaft sozialpolitischer Leitbilder?	16
Teil I: Problemdefinition/Agenda-Setting	18
3 Regierungserklärungen: Wandel des sozialpolitischen Leitbildes?	18
3.1 Ansatz und Methodik	18
3.1.1 Regierungserklärungen als empirische Quelle	18
3.1.2 Qualitative Inhaltsanalyse und MAXQDA	19
3.2 Vergleich der Regierungserklärungen	20
3.2.1 Einordnung der Daten	20
3.2.2 Analyse: Trends in und zwischen den Bundesländern	21
3.2.3 Wandlungsgruppen: drei Fallanalysen	22
3.2.4 Analyse: Trends in den Indikatordimensionen.....	27
3.3 Zusammenfassung und Übergang	31
Teil II: Implementierung	33
4 Steuerung vorbeugender Projekte: sozialpolitische Arrangements in den Bundesländern	33
4.1 Ansatz und Methodik	34
4.2 Projektsteuerung – Anreize, Angebote oder hierarchische Intervention?	35
4.3 Vielfalt der Steuerung von Projekten vorbeugender Sozialpolitik	39
4.3.1 Projekte nach Bundesländern, Politikfeldern und Steuerungsformen	39

4.3.2	Projekte nach Lebensphasen.....	44
4.4	Projektsteuerung konkret – sechs prototypische Beispiele für Projekte vorbeugender Sozialpolitik	50
4.5	Zusammenfassung und Übergang	61
Teil III: Evaluation.....		67
5	Landessozialberichte: Sozialberichterstattung als kommunikativer Akt	67
5.1	Struktur der Sozialberichterstattung.....	67
5.2	Inhalte der Sozialberichterstattung.....	76
5.3	Vergleich: Regierungserklärungen und Landessozialberichte.....	80
5.4	Ländergruppen: drei Fallanalysen	88
5.5	Zwischenfazit: Spannungen zwischen den Ebenen/Arenen sozialpolitischer Regierungskommunikation.....	96
6	Zusammenfassung und Ausblick	99
Quellen- und Literaturverzeichnis		104
Anhang		112
Über die Autor_innen.....		117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Visualisierung des Aufbaus der Studie anhand des <i>policy cycle</i>	7
Abbildung 2: Drei Ebenen der <i>belief</i> -Systeme.....	11
Abbildung 3: Entwicklung der Sozialstaatskonzeptionen im Längsschnitt	21
Abbildung 4: Die Entwicklung der Indikatordimensionen in Rheinland-Pfalz.....	24
Abbildung 5: Die Entwicklung der Indikatordimensionen in Nordrhein-Westfalen	25
Abbildung 6: Die Entwicklung der Indikatordimension in Bayern.....	26
Abbildung 7: Durchschnittswerte der Indikatordimensionen nach Parteien	28
Abbildung 8: Durchschnittswerte der Indikatoren über drei Legislaturperioden.....	28
Abbildung 9: Relativer Wandel der Indikatoren nach Parteien	30
Abbildung 10: Absoluter Wandel der Indikatoren nach Parteien zwischen der 1. und der 3. Legislaturperiode	31
Abbildung 11: Bedingungen für Steuerungsformen	49
Abbildung 12: Beteiligungsorientierte Typologie Sozialberichterstattung	71
Abbildung 13: Sozialstaatskonzeptionen der Bundesländer mit LSB-Kommentierung	77
Abbildung 14: Durchschnittswerte der Indikatoren generell und nach Parteien	79
Abbildung 15: Regierungserklärung und LSB im Vergleich	85
Abbildung 16: Übersicht Indikatordimensionen nach Dokumenttypen	86
Abbildung 17: Relativer Wandel der Indikatoren nach Parteien	87
Abbildung 18: Netzdiagramm Baden-Württemberg	89
Abbildung 19: Netzdiagramm Bremen	91
Abbildung 20: Netzdiagramm Bayern	94

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Indikatorkatalog auf Basis des ACF	14
Tabelle 2: MAXQDA-Kodierschema	19
Tabelle 3: Verteilung der Sozialstaatskonzeptionen im Zeitverlauf	22
Tabelle 4: Verteilung der Wandlungsgruppen	23
Tabelle 5: Übersicht des Wandels in den Indikatordimensionen	29
Tabelle 6: Typologie der Steuerungsformen	38
Tabelle 7: Übersicht Steuerungsformen von 48 Projekten	40
Tabelle 8: Projekte nach Politikfeldern	42
Tabelle 9: Typologie der Steuerungsformen mit zugeordneten Projekten	43
Tabelle 10: Trends der projektbezogenen Steuerungstypologie	44
Tabelle 11: Projekte nach Steuerungsformen und Lebensphase	48
Tabelle 12: Projekte nach Steuerungsform und Lebensphase – konkrete Beispiele	50
Tabelle 13: Überblick aller Dokumente	74
Tabelle 14: Typen der LSB	75
Tabelle 15: Überblick der Sozialstaatskonzeptionen in Regierungserklärung und LSB sowie der LSB-Struktur	81
Tabelle 16: Kombinierte Übersicht Sozialstaatskonzeption Regierungserklärung und Strukturtyp LSB	82
Tabelle 17: Kombinierte Übersicht Sozialstaatskonzeption Regierungserklärung und LSB	84
Tabelle 18: Kohärenz: Vergleich Regierungserklärungen und LSB	87

Abkürzungsverzeichnis

ACF	Advocacy Coalition Framework
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
Die Grünen	Bündnis 90/Die Grünen
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
LSB	Landessozialbericht
LP	Legislaturperiode
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg

MFFJIV	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz
MSB	Ministerium für Schule und Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NDS	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RLP	Rheinland-Pfalz
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
SL	Saarland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ST	Sachsen-Anhalt
StMAS	Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
TH	Thüringen
UNICEF	United Nations Children's Fund
WFBB	Wirtschaftsförderung Brandenburg

1 Einleitung

1.1 Untersuchungsfeld

Deutschland ist im Kern ein *Sozialversicherungsstaat*. Die Lebensführung des Einzelnen wird primär durch eine nachsorgende Sozialpolitik im Kontext von Sozialversicherungen und passiver, kompensatorischer sozialer Infrastrukturpolitik dominiert. Zwar existiert auf kommunaler Ebene eine vergleichsweise umfangreiche soziale Infrastruktur, die vor allem durch die freige-meinnützige Wohlfahrtspflege gestellt wird. Aber die damit verbundenen Leistungen und Angebote kommen erst dann zum Zuge, wenn ein greifbarer negativer Befund wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Schulversagen oder andere spezifische Exklusionserfahrungen vorliegen. Dass dies – gemessen an den gewachsenen gesellschaftlichen Herausforderungen – als defizitär gilt, zeigt sich auch an den seit etwa zwei Jahrzehnten geführten Debatten über das Konzept einer investiven, aktivierenden, vorbeugenden, vorsorgenden, infrastrukturellen oder wirkungsorientierten Sozialpolitik. Wenn auch die Begrifflichkeiten variieren,¹ so verbindet sich mit diesen unterschiedlichen Etiketten doch ein ähnliches Sozialpolitikverständnis, das mithilfe von personalen Dienstleistungen, Netzwerken, kompetenten Akteuren und sozialen Diensten darauf zielt, Individuen zu aktivieren, um das Eintreten von Risiken zu verhindern und die Potenziale für eine selbstverantwortete Lebensführung zu stärken.

In den vergangenen Jahren gewannen aber nicht nur konzeptionelle Vorarbeiten zu vorbeugender Sozialpolitik an Reife und Substanz. Auch in der politisch-administrativen Umsetzung lassen sich Arrangements feststellen, die traditionelle nachsorgende Sozialpolitik um Modelle der Vorsorge und der Prophylaxe ergänzen. Den Bundesländern wird in der Sozialpolitik im Vergleich zum Bund und den Kommunen oftmals eine eher geringe Relevanz zugesprochen. Dabei haben sie als ‚Zwischenebene‘ eine wichtige Vermittlungsfunktion. Viele Aufgaben, die (finanziell) vom Bund übernommen werden, sind auf Initiativen der Länder zurückzuführen, die in den Fachkonferenzen der Länder politisch verabredet werden und über den Bundesrat auf die Bundesebene gelangen. Dies gilt nicht zuletzt für Nordrhein-Westfalen, wo umfangreiche Anstrengungen unternommen wurden, vorbeugende Sozialpolitik in die Praxis umzusetzen. Hier werden beispielsweise ‚neue Wege‘ beim Aufbau umfassender kommunaler Präventionsketten, also intersektoraler Unterstützungsangebote für Kinder, Jugendliche und Eltern (*Kein Kind zurücklassen*) erprobt. Ein anderes Beispiel ist die Unterstützung Jugendlicher hin zum und am Übergang Schule–Beruf, bei dem schulische und arbeitsmarktbezogene Elemente systematisch miteinander verknüpft werden (*Kein Abschluss ohne Anschluss*).

Aber auch in anderen Bundesländern gibt es vielfältige Arrangements, die die Grundpositionen einer vorbeugenden Sozialpolitik aufgreifen. Dabei wird jedoch nicht immer einer integrierten,

¹ Wir werden im weiteren Verlauf der vorliegenden Studie den Begriff der *vorbeugenden Sozialpolitik* verwenden. Zu den konzeptionellen Grundlagen siehe *Kapitel 2.1*.

verschiedene Politikfelder, Ebenen und Träger umfassenden Konzeption gefolgt. Dies drückt sich auch darin aus, dass nicht alle Bundesländer ein übergeordnetes Leitbild für ihre sozialpolitischen Aktivitäten besitzen, die sich dem Bereich der vorbeugenden Sozialpolitik zuordnen lassen. Schon ein kursorischer Blick zeigt, dass auf Bundesländerebene eine plurale, sektoral und konzeptionell fragmentierte Landschaft verschiedener Arrangements und Regelungsmuster existiert, deren systematische Sichtung und wissenschaftliche Analyse bislang noch aussteht.

Um diese Forschungslücke zu schließen, werden in dieser Studie Konzeptionen, Strategien und Maßnahmen vorbeugender Sozialpolitik in und zwischen den Bundesländern analysiert und verglichen. Folgende drei Forschungsinteressen haben den Forschungsprozess strukturiert und werden in den drei Hauptteilen der Studie bearbeitet:

- (1) Welche sozialpolitischen Leitbilder und Konzeptionen lassen sich auf Ebene der Bundesländer identifizieren? Gibt es einen Wandel der Leitbilder weg von einem nachsorgenden hin zu einem vorbeugenden Sozialstaat?

Zielsetzung im Hinblick auf die erste zentrale Forschungsfrage ist es, den Wandel sozialpolitischer Leitbilder von nachsorgenden hin zu vorbeugenden Politikansätzen auf der Ebene der Bundesländer zu rekonstruieren. Wir untersuchen hierfür die Bedeutung vorbeugender Sozialpolitik in der Regierungskommunikation der Bundesländer. Am Beispiel der Regierungserklärungen wird analysiert, ob sich die vermutete Verschiebung hin zu vorbeugenden Leitbildern in der Kommunikation der Länderregierungen widerspiegelt und, wenn ja, in welcher Form, in welchen Politikbereichen und mit welchen Metaphern sich eine solche Verschiebung manifestiert. Unsere Ausgangshypothese ist, dass Bundesländer Laboratorien für eine vorbeugende Sozialpolitik sein können, die vorhandene Handlungsspielräume nutzen, indem sie innovative Handlungsansätze und Maßnahmen entwickeln. Wir gehen weiterhin davon aus, dass der Parteienwettbewerb ein entscheidender Katalysator ist, der die Entwicklung neuer Handlungsansätze und die Rezeptionsbereitschaft der Landesregierungen für neue sozialpolitische Leitbilder entscheidend bestimmt. Dabei wirkt der Parteienwettbewerb nicht nur innerhalb der Länder. Auch zwischen den Bundesländern besteht ein nicht nur politisches, sondern auch wissensorientiertes Responsivitätsverhältnis, das im Sinne eines Systems kommunizierender Röhren funktioniert.

- (2) Welche Steuerungs-Arrangements nutzen die Landesregierungen mit Blick auf die Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik? Welche Rolle nehmen insbesondere die Ministerialverwaltungen zwischen Bund und Kommunen ein und wie füllen sie diese organisatorisch und inhaltlich aus? Inwiefern sind in den untersuchten Projekten Instrumente zu identifizieren, die auf innovative Weise Ziele umsetzen?

Hinsichtlich der zweiten zentralen Forschungsfrage geht es darum, vorbeugend-sozialpolitische Arrangements auf Bundesländerebene zu identifizieren und dabei insbesondere die Rolle der

Ministerialverwaltungen bei der Umsetzung von Maßnahmen und Programmen vorbeugender Sozialpolitik zu beleuchten. Zunächst geht es um die von den Akteuren in der Ministerialverwaltung selbst präferierten Projekte, um einen Eindruck von den Varianzen der vorbeugenden Projektwelten zu erhalten. Welche Anreize setzen die Arbeits-, Sozial-, Familien- und Bildungsministerien der Länder, um kommunale, private und/oder gemeinnützige Träger zur Umsetzung von Maßnahmen und Programmen vorbeugender Sozialpolitik zu motivieren? Beschränken sich Landesregierungen auf die Rolle des Koordinators, kooperieren sie mit anderen Akteuren, oder setzen sie gar Maßnahmen eigenverantwortlich um?

- (3) Inwiefern gelingt es Landesregierungen, ihre Sozialpolitik beteiligungsorientiert und strategisch-kongruent zu kommunizieren? Werden externe Akteure in der Sozialpolitik eingebunden? Sind sozialpolitische Leitbilder über mehrere Kommunikationsanlässe einheitlich?

Die Beantwortung der dritten zentralen Forschungsfrage zielt schließlich darauf, durch eine Analyse der Sozialberichterstattung in den Bundesländern Erkenntnisse über die Art und Weise der Kommunikation der Sozialpolitik durch die jeweiligen Landesministerien zu generieren. Durch die Analyse der Landessozialberichte (LSB) wollen wir die dabei genutzten Kommunikationsmittel sowie Beteiligungspraktiken gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren analysieren. LSB wie auch Regierungserklärungen sind öffentlichkeitsorientierte Dokumente, die daraufhin untersucht werden, wie Landesregierungen ihren Bürgern (vorbeugende) Sozialpolitik erklären. Sie bieten außerdem eine gute Möglichkeit, um die 16 Bundesländer auf einer einheitlichen Dokumenten- und Datenbasis zu vergleichen. Damit soll nicht ignoriert werden, dass in den Bundesländern auch neben diesen beiden Quellen elaborierte Konzepte vorbeugender Sozialpolitik entwickelt worden sind, etwa innerhalb von Ministerien, der Staatskanzlei oder auch über Fraktionen. Insofern kann es durchaus sein, dass solche Papiere vorliegen, ohne dass diese sich in den beiden von uns untersuchten Quellen wiederfinden. Das stellt zugleich eine Grenze unseres Forschungsdesigns dar, die wir aus Gründen der Vergleichbarkeit so gewählt haben.

Über einen Abgleich mit den untersuchten Regierungserklärungen der zuletzt betrachteten Legislaturperiode (LP) möchten wir zudem herausfinden, ob bzw. inwiefern es eine Kohärenz zwischen diesen Regierungserklärungen und den aktuellen LSB der Bundesländer gibt. Damit kann geklärt werden, ob die Landesregierungen tatsächlich darauf zielen, das bei Regierungsantritt kommunizierte sozialpolitische Leitbild im Laufe der LP mit Inhalt zu füllen. Somit können wir herausfinden, ob bzw. inwiefern es den Landesregierungen gelingt, ihre Außenkommunikation durch Nutzung vorhandener Gestaltungsspielräume kohärent zu gestalten. Dies erlaubt Rückschlüsse auf die Richtung und Beständigkeit des sozialpolitischen Wandels.

1.2 Forschungsstand

Der Wandel des sozialstaatlichen Leitbildes weg von einem fürsorglichen, ex-post mittels Transferleistungen agierenden hin zu einem vorbeugenden, vorsorgenden, investiven oder aktivierenden – die Begriffe variieren – Wohlfahrtsstaat wurde in den vergangenen Jahren in der Sozialpolitikforschung intensiv diskutiert. Für den angelsächsischen Raum hat vor allem Giddens (vgl. 1998) mit seinem Konzept des *Social Investment State* die Debatte geprägt, die in den letzten Jahren etwa über die Sammelbände von Morel et al. (vgl. 2012), Bonoli/Natali (vgl. 2012) sowie über die Arbeiten von Hemerijck (vgl. 2013, 2017) neuen Schwung erhalten hat. In Deutschland haben sich unter anderem Kaufmann (vgl. 2009), Dingeldey (vgl. 2011), Schroeder (vgl. 2007a, 2007b, 2007c, 2012, 2014), Jochem (vgl. 2011, 2012), Brettschneider (vgl. 2008), Allmendinger/Nikolai (vgl. 2010) sowie Busemeyer (vgl. 2014) in normativer oder analytischer Weise mit Fragen einer vorbeugenden Sozialpolitik auseinandergesetzt.

Vergleicht man die verschiedenen Beiträge zu vorbeugender Sozialpolitik, so fällt – bei allen Unterschieden im Detail – auf, dass der analytische Fokus meist auf den Ideen und übergeordneten Rahmenkonzeptionen einer vorbeugenden Sozialpolitik liegt. Prozesse der Implementation solcher Maßnahmen werden demgegenüber bislang kaum näher betrachtet. Eine die nationalstaatliche Ebene betrachtende Studie zum Vergleich der (quantitativen) Umsetzung des vorbeugenden Paradigmas legte Busemeyer (vgl. 2014) vor.

Diese Auslassung ist insbesondere hervorzuheben, da etwa Jenson/Saint-Martin bereits 2005 darauf hingewiesen haben, dass es zwar länderübergreifend ähnliche Entwicklungen bspw. hinsichtlich der Bezüge auf frühkindliche Programme gebe, diese aber in ihrer Umsetzung deutlich divergierten (vgl. Jenson/Saint-Martin 2005, S. 20-21). In Studien, die mit einem komparativen Forschungsdesign arbeiten, werden zumeist sozialpolitische Systeme international vergleichend analysiert. Arbeiten, die systematisch den Umsetzungsstand im föderalen Kontext untersuchen, fehlen hingegen bislang weitgehend. Zwei Ausnahmen seien hier genannt: Für die kommunale Ebene bietet das im Juni 2017 erschienene Schwerpunktheft der Zeitschrift für Sozialreform zum Thema *Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte?* (vgl. u. a. Klammer/Brettschneider 2017; Aurich-Berheide/Zimmermann 2017) einen ersten Einblick. Zudem untersucht ein Beitrag von Bothfeld/Steffen (vgl. 2018) die Implementierung einer umfassenden Sozialinvestitionsstrategie anhand des Ausbaus der Kinderbetreuung in Bremen.

Überhaupt ist festzustellen, dass vergleichende Untersuchungen zu den sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesländer und der Kommunen eine Leerstelle in der deutschen Sozialpolitikforschung bilden. In der öffentlichen Debatte werden die Gestaltungsspielräume der Bundesländer häufig gar nicht mehr wahrgenommen. Auch die Wissenschaft scheint einer solch selektiven Wahrnehmung zu unterliegen. Einführende erste Annäherungen zu den bildungs- und sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesländer bieten lediglich die Sammelbände von Hildebrandt/Wolf (vgl. Hildebrandt/Wolf 2008, 2016; Wolf 2008; Rothgang/Wessel 2008). Eine um-

fassendere systematische Reflexion von Rolle und Gestaltungsspielräumen der Länder in der deutschen Sozialpolitik haben Münch (vgl. 1997) und Stoy (vgl. 2016a) vorgelegt.

Die Annahme, dass sich hinsichtlich der Konzeptionen und des Umsetzungsstands von Maßnahmen einer vorbeugenden Sozialpolitik große Differenzen zwischen den Bundesländern zeigen, erscheint aus der Perspektive der Föderalismusforschung plausibel. Bisher existiert jedoch keine empirische Forschung dazu, ob in den Bundesländern tatsächlich systematisch mit vorbeugenden *policies* gearbeitet und deren Wirksamkeit evaluiert und sukzessive verbessert wird, ob die Bundesländer also ‚Innovationslaboratorien‘ vorbeugender Sozialpolitik sind. Zu prüfen ist deshalb, worauf mögliche Unterschiede zwischen den Ländern zurückzuführen sind. Ist die vorbeugende Sozialpolitik auf Initiativen aus dem politischen Raum zurückzuführen? Welche Rolle spielen die Aktivitäten der Ministerialbürokratie, um die Spezifik der Implementation dieses neuen Politikmodus zu verstehen?

Das konstitutive Wesensmerkmal einer vorbeugenden Sozialpolitik ist nicht nur der Wandel des materiellen Gehalts von Staatstätigkeit – also weg von konsumtiven und hin zu investiven Maßnahmen, weg von einer Politik der Nachsorge, hin zu einer Politik der Vorsorge. Zentrales Merkmal eines vorbeugenden Sozialstaats ist ebenso ein Wandel der staatlichen Steuerung (*governance*) (vgl. Dingeldey 2011; Jochem 2011). Die Kernthese lautet deshalb, dass vorbeugende Sozialpolitik Formen der reflexiven und ganzheitlichen Steuerung der sozialstaatlichen Leistungserbringung voraussetzt. Dabei ist die Rolle staatlicher Akteure essenziell, die nicht nur initiativ Angebote und Impulse setzen, sondern auch den notwendigen „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991, S. 629) spenden, um Selbststeuerungsprozesse zu ermöglichen. Vorbeugende Sozialpolitik ist also als nachhaltige Politikgestaltung nicht ohne staatliche Initiative denkbar.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für unser Forschungsprojekt die Frage, ob es den Bundesländern gelingt, Arenen zu schaffen, in denen Akteure – wie die Arbeitsmarktparteien, Sozialversicherungsträger, Wohlfahrtsverbände, Sozialunternehmer und private Träger sozialer Dienstleistungen, aber auch Vereine, Selbsthilfegruppen und vor allem Betroffene – in neuen Arrangements zusammengeführt werden können. Diese Frage ist umso bedeutsamer, weil der Wandel staatlicher Steuerung gerade für den deutschen Wohlfahrtsstaat eine zentrale Herausforderung darstellt, zeichnet er sich doch im internationalen Vergleich durch eine stark sektoralisierte Organisationsvielfalt aus. Die Absicherung der verschiedenen sozialen Risiken – Krankheit, Pflege, Arbeitslosigkeit, Alter, Familie etc. – folgt jeweils unterschiedlichen Organisationslogiken, die zudem aus divergenten Finanzierungsstrukturen (staatliche Mittel, Versicherungsressourcen, aber auch private Gelder) stammen, mit denen plurale Akteurskonstellationen (jeweilige Rolle von Europäischer Union (EU), Bund, Ländern und Kommunen, Entscheidungskompetenzen korporativer Akteure, der jeweilige *welfare mix* aufseiten der Leistungserbringer etc.) wirtschaften. Derartige ‚Silo-Strukturen‘ erlauben zwar die Herausbildung von hochgradig spezialisierten Bürokratien. Sie erschweren jedoch die effektive Koordination von sozialstaatlichen Leistungen für Personen mit multiplen Problemlagen. Sie verhindern darüber

hinaus die für die vorbeugende Sozialpolitik so wichtige Betrachtung sozialer Risiken in einer Lebenslaufperspektive.

Fragen der Steuerung des Sozialstaats haben in den letzten Jahren wachsende Aufmerksamkeit erfahren (vgl. etwa van Berkel 2011; Stoy 2016a). Ebenso wie die Forschung zu den sozialpolitischen Aktivitäten der Bundesländer ist die Forschung zum Wandel der sozialstaatlichen Steuerung fragmentiert und auf einzelne Politikfelder bezogen. Sehr gut erforscht sind Steuerungsfragen in der Arbeitsmarkt- (vgl. van Berkel 2011; Heidenreich/Aurich-Beerheide 2014) und Gesundheitspolitik (vgl. Amelung et al. 2008). Bei letzterer werden zwar Fragen der Koordination und der Kooperation zwischen den verschiedenen Teilbereichen des Gesundheitssystems diskutiert, nur selten wird jedoch der Blick auf das Zusammenspiel von Gesundheitssystem und angrenzenden Politikfeldern wie Arbeit, Alter oder Bildung gerichtet. Bislang reproduziert also die Forschung mehr die sektoralisierte Organisation des Wohlfahrtsstaats, als dass sie den Blick für Fragen der sozialstaatlichen Steuerung im Lebensverlauf öffnet.

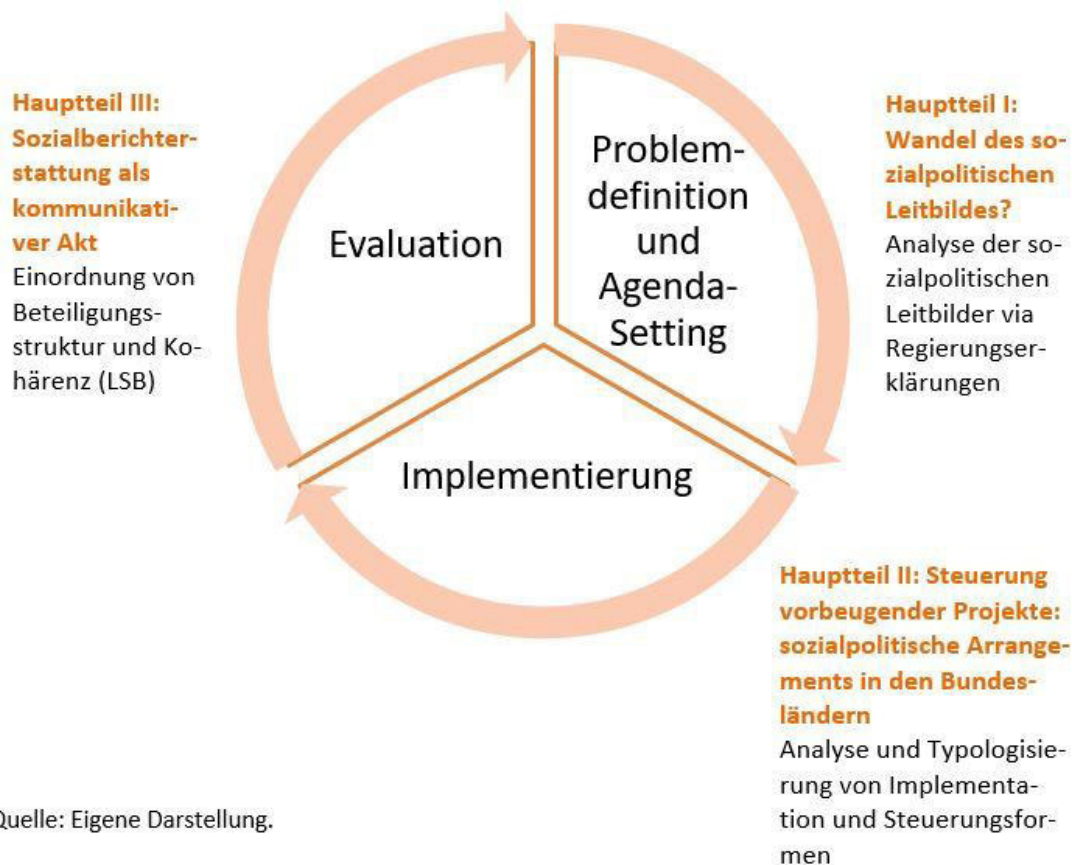
Im Rahmen dieser Studie möchten wir die aufgeführten Forschungslücken in einigen Bereichen angehen. Es geht uns darum, zu erkunden, mit welchen Begrifflichkeiten, Metaphern und unterschiedlichen Ausprägungen das Leitbild der vorbeugenden Sozialpolitik auf der Diskursebene identifiziert wird. Auch stellt sich die Frage nach den unterschiedlichen Wegen der Implementierung: Welche Steuerungsformen zum Management dieser schnittstellenreichen *policy* und zum Aufbruch bisheriger ‚Silo-Strukturen‘ finden sich in den Bundesländern und inwiefern sind unsere Befunde Hinweise darauf, dass die bestehenden Gestaltungsspielräume von den einzelnen Landesregierungen unterschiedlich genutzt werden? Zugleich sind auch hinsichtlich der Bedingungsfaktoren für das Paradigma der vorbeugenden Sozialpolitik und das Wechselspiel zwischen der Logik der Regierungspolitik und der Logik der Verwaltung Fragen aufgetaucht, die mit Blick auf den sektorenübergreifenden Charakter vorbeugender Sozialpolitik geklärt werden sollen.

1.3 Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie ist – in Anlehnung an die drei Projektphasen – in drei Hauptteile gegliedert. Bevor wir allerdings in diese einsteigen, werden wir zunächst den übergreifenden konzeptionellen Bezugsrahmen vorstellen (*Kapitel 2*). Hierin legen wir einerseits unsere Vergleichssystematik dar, die den Wandel von einer konservativ-nachsorgenden zu einer vorbeugenden Sozialpolitik nachzuvollziehen hilft. Konkret klären wir dabei, was wir konzeptionell unter vorbeugender Sozialpolitik verstehen. Andererseits gehen wir in diesem Kapitel der Frage nach, inwieweit die Bundesländer hinsichtlich der in der Föderalismusforschung oftmals postulierten „Unitarisierung der Sozialpolitik“ (vgl. Münch 1997) Einfluss auf die Umsetzung von vorbeugend-sozialpolitischen Arrangements nehmen können. Darüber hinaus stellen wir im theoretisch-konzeptionellen Bezugsrahmen die Parteiendifferenzhypothese dar, mit der wir die Unterschiede im Hinblick auf die Rezeptionsbereitschaft der sozialpolitischen Leitbilder auf Bundesländerebene erklären wollen.

Um sich dem Untersuchungsgegenstand systematisch zu nähern, haben wir uns am *policy-cycle* orientiert, der sowohl in Politik- (vgl. etwa Jann/Wegrich 2003; Schneider/Janning 2006; Blum/Schubert 2018) als auch Verwaltungswissenschaft (vgl. etwa Bogumil/Jann 2009) zu dem „wohl am häufigsten angewandte[n] und einflussreichste[n] Modell der Politikfeldanalyse“ (Blum/Schubert 2018, S. 153) avanciert ist. Idealtypisch durchläuft dabei ein politisches Programm die Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Settings, der Politikformulierung und -entscheidung, der Politikimplementierung, der Politikevaluierung sowie der Politikterminierung (vgl. Jann/Wegrich 2003, S. 82). Wir beschränken uns in dieser Studie hinsichtlich ihrer drei Hauptteile jedoch auf die Phasen der *Problemdefinition* und des *Agenda-Settings* (Hauptteil I), der *Implementierung* (Hauptteil II) wortung der drei zentralen Forschungsfragen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Visualisierung des Aufbaus der Studie anhand des *policy cycle*



Die Phase der Problemdefinition und des Agenda-Settings bezieht sich dabei auf die erste zentrale Forschungsfrage, welche sozialpolitischen Leitbilder und Konzeptionen sich auf Ebene der Bundesländer identifizieren lassen und ob ein Wandel des sozialpolitischen Leitbildes weg vom konservativ-nachsorgenden hin zum vorbeugenden Paradigma auf der Diskursebene festgestellt werden kann (*Kapitel 3*). Dazu soll über die Analyse von 48 Regierungserklärungen (2003-2016) in allen deutschen Bundesländern geklärt werden, ob die Landesregierungen das Kon-

zept der vorbeugenden Sozialpolitik überhaupt wahrgenommen haben und, wenn ja, in welcher Intensität es von den Akteuren programmatisch aufgegriffen und auf die politische Tagesordnung gesetzt wird. In diesem Sinne handelt es sich bei den Phasen Problemdefinition und Agenda-Setting um zwei Seiten einer Medaille. Zudem wollen wir in diesem Kapitel der Frage nachgehen, ob eine unterschiedliche Rezeptionsbereitschaft der sozialpolitischen Leitbilder mit der parteipolitischen Färbung der jeweiligen Landesregierung einhergeht.

Für die Phase der Implementierung fokussieren wir uns auf die zweite zentrale Forschungsfrage, welche Steuerungs-Arrangements sich bei der Umsetzung von vorbeugender Sozialpolitik auf Bundesländerebene finden lassen (*Kapitel 4*). Dabei richten wir unsere Aufmerksamkeit vorrangig auf die jeweilige Ministerialverwaltung der Bundesländer. Ziel ist es, projektbezogene Muster von vorbeugender Sozialpolitik aufzudecken, indem wir zunächst auf Basis der Forschungsliteratur Steuerungsformen herausarbeiten, die anschließend den identifizierten und untersuchten vorbeugend-sozialpolitischen Arrangements zugeordnet werden. Im Anschluss an die Suche nach weiteren Strukturierungsfaktoren arbeiten wir Prototypen entlang von Lebensphasen heraus, da sich diese zusätzlich zu den Steuerungsformen als ordnender und strukturierender Faktor für die Bildung einer Typologie erwiesen haben, um die Varianzbreite mit empirischer Tiefe zu füllen. Im Anschluss daran identifizieren wir jene Projekte, die sich auf der Instrumentenebene durch besonders innovative Handlungsansätze gegenüber anderen vorbeugend-sozialpolitischen Arrangements auszeichnen.

Im dritten Forschungsteil wenden wir uns der Evaluationsphase zu. In diesem Kapitel beziehen wir uns auf die dritte zentrale Forschungsfrage: Inwiefern gelingt es Landesregierungen, ihre Sozialpolitik als kommunikativen Akt zu begreifen? Wir fragen danach, welche Beteiligungsstrukturen sich im Rahmen der Sozialberichterstattung auf Länderebene ausbilden. Außerdem möchten wir wissen, inwiefern Landesregierungen willens sind, ein sozialpolitisches Leitbild strategisch-kongruent zu entwickeln und über mehrere Kommunikationsanlässe hinweg kohärent zu halten (*Kapitel 5*). Dieses Kapitel orientiert sich hinsichtlich der Vorgehensweise an *Kapitel 3*, in dem wir uns der Frage nach dem Wandel sozialpolitischer Leitbilder über die Analyse von 48 Regierungserklärungen zugewandt haben. Dies ist auch notwendig, um diese gemeinsam mit den aktuellen LSB der Bundesländer auf kommunikative Kohärenz hin zu überprüfen. Dazu führen wir nach der Analyse der LSB einen Typenvergleich zwischen den untersuchten LSB und den Regierungserklärungen der jeweiligen LP durch. Um die LSB systematisch zu ordnen, strukturieren wir sie entlang der Faktoren Teilhabe und Lebenslaufperspektive, wodurch wir aus unserer Sicht geeignete Prototypen auswählen, um hierbei unsere empirische Breite mit empirischer Tiefe füllen zu können. Abschließend fassen wir unsere Ergebnisse zusammen und schließen die vorliegende Studie mit einem Forschungs- und Handlungsausblick ab (*Kapitel 6*).

Diese Studie versteht sich als Beitrag, der in komparativer Perspektive die Politik vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern untersucht. Da es nur wenige vergleichende Arbeiten zur Sozialpolitik der Bundesländer gibt und das empirische Wissen in diesem Bereich sehr begrenzt

ist, wird hiermit jene Ebene ins Zentrum gerückt, ohne die die inhaltliche Entwicklung auf der kommunalen wie auch auf der zentralstaatlichen Ebene kaum verständlich ist. Ziel der Arbeit ist es deshalb, die Arrangements vorbeugender Sozialpolitik entlang der Dimensionen Kommunikation und Steuerung in allen 16 Bundesländern systematisch zu erfassen – und dies über mehrere Lebensphasen und Politikfelder hinweg. Nicht alle für das Verständnis vorbeugender Sozialpolitik relevanten Fragen können im Rahmen dieser Studie beantwortet werden. Beispielsweise kann diese Studie keinen Detailblick auf einzelne Lebensphasen oder Übergänge zwischen Lebensphasen geben. Da die vorliegende Studie auf die Ebenen von Diskurs und Steuerung fokussiert ist, bleiben auch wirkungsorientierte Fragen unbeantwortet.

2 Theoretisch-konzeptioneller Bezugsrahmen

2.1 Von der nachsorgenden zur vorbeugenden Sozialpolitik: die konzeptionelle Vergleichssystematik

Der Diskurs zum Paradigma der vorbeugenden Sozialpolitik ist eingebettet in politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche, vor allem arbeitsmarktpolitische Wandlungsprozesse. Hierzu zählt insbesondere das Aufkommen neuer sozialer Risiken in einer kompetitiven, wissensbasierten Marktgesellschaft. Diese Risiken gehen teilweise mit einem Wandel des gesellschaftlichen Familien- und Frauenbildes einher. Denn dieser Wandel führte z. B. dazu, dass die Frauenerwerbsquote deutlich stieg, womit sich neue Handlungsbedarfe bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergeben. Zugleich entwickeln sich Handlungsbedarfe wegen der wachsenden Teilzeitbeschäftigung hinsichtlich der Auskömmlichkeit von Erwerbsarbeit (vgl. Schroeder 2012). Allgemein werden zu diesen neuen Exklusionsrisiken strukturelle gesellschaftliche Asymmetrien gezählt, die auf Geschlecht, Herkunft, Hautfarbe oder weitere Gruppenmerkmale zurückzuführen sind. Diese Entwicklung trägt dem Sozialstaat neue Aufgaben auf, die so interpretiert werden, dass Menschen in den kritischen Übergängen des Lebensverlaufs so zu unterstützen sind, dass sie befähigt werden, ihr Leben generell besser aus eigener Kraft zu meistern. Dazu sollen möglichst frühzeitige Interventionen beitragen, die vor allem auf die Übergangspassagen konzentriert werden sollen. Durch aktiv-vorbeugende Interventionen will man dazu beitragen, das Phänomen Armut und soziale Exklusion an der Wurzel zu bekämpfen, seine Entstehung zu verhindern oder doch zumindest zu begrenzen (vgl. etwa Jenson/Saint-Martin 2005).

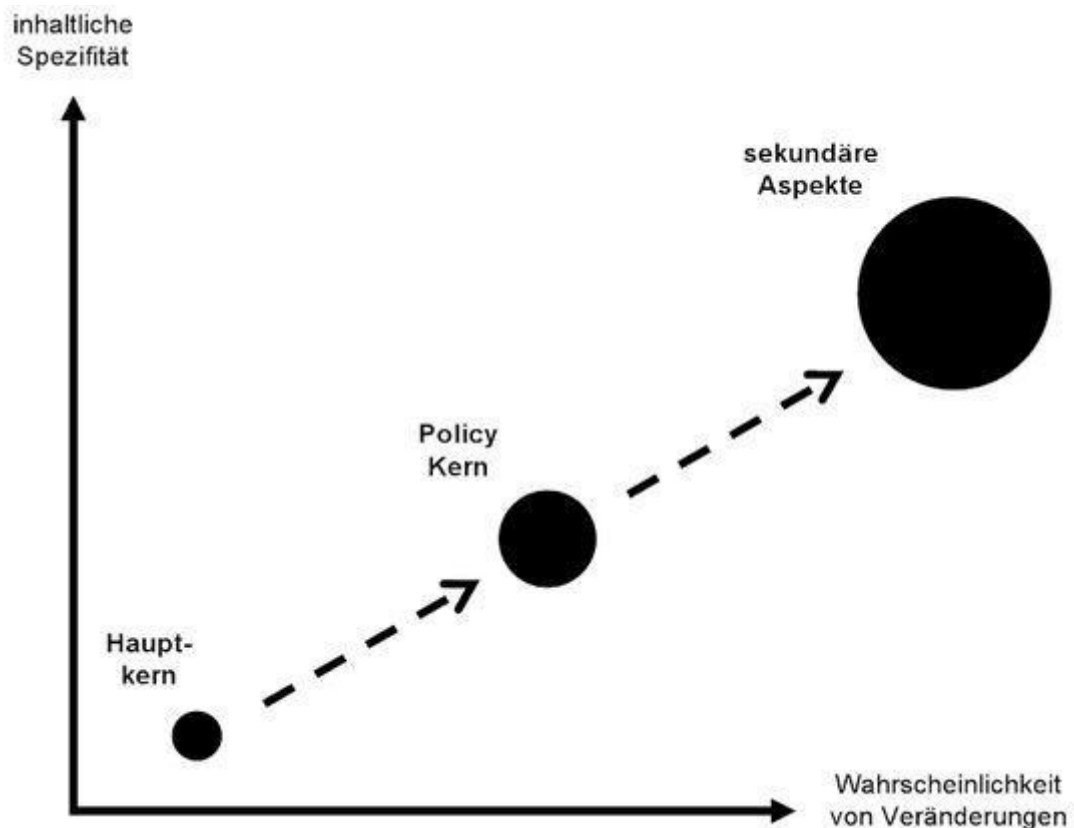
Für diese neue Sozialpolitik einer postindustriellen Gesellschaft werden diverse Begrifflichkeiten verwendet, u. a. investive, aktivierende, vorsorgende, vorbeugende oder präventive Sozialpolitik. Wir möchten im Folgenden den Begriff der vorbeugenden Sozialpolitik nutzen, der das Paradigma des „Sozialinvestitionsstaates“ (Busemeyer 2014) prägt. Die Betonung dieses vorbeugenden Charakters verdeutlicht auch die handlungsorientierte Definition, die Schroeder (2012, S. 16) vorgeschlagen hat. Der zufolge geht es um

„eine Sozialpolitik, die früh, intensiv und infrastrukturorientiert in die Menschen investiert. Es handelt sich [...] um eine Sozialpolitik, die sensibel und vorausschauend mit den individuellen und gesellschaftlichen Zukunftsperspektiven der Bürgerinnen und Bürger umgeht. [...] Vor allem gibt sie sich nicht damit zufrieden, dass der Sozialstaat fragmentiert ist. Vielmehr ist es konstitutiv für dieses Konzept, dass durch Kooperationen und Netzwerke die Abschottung der Ebenen, Institutionen und Akteure abgebaut wird.“

Um die Vorstellungen vorbeugender Sozialpolitik zu operationalisieren, nutzen wir ein Untersuchungsdesign, das es uns erlaubt, den politischen Diskurs auf zwei Ebenen in den Blick zu nehmen. Im Forschungsstand (*Kapitel 1.2*) wurde eine Lücke zwischen der Ebene der sozialpolitischen Ideen, die bereits vielfach untersucht, und der Ebene der Umsetzung, die nur unzureichend thematisiert wurde, konstatiert. Dieser Dualismus soll in die zu erarbeitende Ver-

gleichssystematik integriert werden. Dies möchten wir mittels einer an die dreistufige Konzeption von *belief systems* im *advocacy coalition framework* (ACF) angelehnten Heuristik erreichen. Dadurch wird es möglich, die gewonnenen Informationen aus *policy*-Dokumenten und insbesondere den Wandel der darunterliegenden *policy*-'Kerne' im Sinne paradigmatisch-ideologischer Grundannahmen zu analysieren (Abbildung 2).

Abbildung 2: Drei Ebenen der *belief*-Systeme



Quelle: Bandelow 2014, S. 343.

Der *belief*-System-Ansatz entwirft ein Modell zur Politikanalyse, das Politikgestaltung als zyklischen Prozess versteht, der von Akteurskoalitionen ausgehandelt und gesteuert wird (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993). Er geht davon aus, dass Politiken und Programme in erster Linie Übersetzungen von politischen Grundvorstellungen (*beliefs*) sind (vgl. Weible et al. 2009, S. 122). An der Spitze dieser *belief systems* stehen die sogenannten *deep core beliefs*. Als abstrakte Kernvorstellungen, die oft auf ideologischen Überzeugungen beruhen, bleiben sie im Zeitverlauf meist stabil. In der Mitte der dreigliedrigen Hierarchie liegen die *policy core beliefs*. Diese Vorstellungen beziehen sich auf ein Politiksubsystem – in unserem Fall die Sozialpolitik. Solche politikfeldrelevanten Überzeugungen sind zwar relativ stabil, können sich jedoch angesichts neuer Erkenntnisse oder Erfahrungen verändern. Am unteren Ende der Hierarchie liegen die *secondary beliefs*. Diese Vorstellungen über geeignete Instrumente und Verfahren, um

bestimmte Ziele zu erreichen, können sich vergleichsweise schnell und deutlich verändern (vgl. Sabatier 1998, S. 112; Weible et al. 2009, S. 122-123).

Ausgehend vom Modell vorbeugender Sozialpolitik werden vier *policy-core*-Vorstellungen und drei Indikatoren auf der Instrumentenebene in den jeweiligen *policy*-Dokumenten kodiert und für die Analyse herangezogen. Zur Beschreibung des *policy-core* werden die Themen Familie, Gleichstellung, Individuum und Teilhabe untersucht. Um Vorstellungen über geeignete Implementationswege in diesen vier Kernbereichen zu erfassen, werden diejenigen zentralen Indikatoren analysiert, die Bezüge zu vorbeugenden Ansätzen enthalten: die Lebenslaufperspektive, die Koordinierung zwischen und innerhalb von Politikfeldern sowie die Sozialraumorientierung.

Familie: Der Wandel des Familien- und insbesondere des Frauenbildes gilt als einer der zentralen Auslöser für die Entwicklung neuer sozialer Sicherungsstrukturen (vgl. Bonoli/Natali 2012, S. 5). Während im passiven konservativen Kompensationsstaat das *male-breadwinner model* dominiert, steht im Sozialinvestitionsstaat ein partnerschaftliches Leitbild der Familie im Zentrum. Dieses neue Leitbild fördert die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, und damit unter anderem den Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, und fordert die flexible Regelung von Mutterschutz und Wiedereinstieg in die Arbeitswelt.

Gleichstellung: Strukturelle gesellschaftliche Asymmetrien, die auf Geschlecht, Herkunft, Status oder weitere Gruppenmerkmale zurückzuführen sind, werden immer weniger akzeptiert. Um diesen neuen sozialen Exklusionsrisiken (*new social risks*) entgegenzuwirken, versucht die Politik Gleichstellung im Sinne einer *horizontalen* Chancengleichheit herzustellen.

Individuum: Bei diesem Indikator geht es um den Zusammenhang von sozialer Herkunft und den Handlungsoptionen des Einzelnen. Eine auf die Autonomie des Individuums gerichtete Chancengleichheitspolitik soll die Nachteile ausgleichen, die durch die soziale Herkunft bedingt sind. Strukturell lässt sich dies nur einlösen, wenn so früh und intensiv wie möglich zum Zwecke der individuellen Aufstiegsmobilität investiert wird (vgl. Schroeder 2012, S. 15). Finanzielle und kulturelle Benachteiligungen aufgrund von Herkunft sollen sich nicht negativ auf individuelle Lebenschancen auswirken. Im Kontrast zu den Vorstellungen über die Gleichstellung wird hier also eine *vertikale* Chancengleichheit adressiert.

Teilhabe: Bei den avisierten sozialpolitischen Neujustierungen spielt auch das emanzipative Ziel selbständiger Teilhabe eine zentrale Rolle. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Konzeptionen von vorbeugender Sozialpolitik unterscheiden. Die erste stellt die wirtschaftliche und erwerbsarbeitsbezogene Teilhabe durch Weiterbildung und Qualifikationen in den Vordergrund. Damit sollen wirtschaftliche Produktivität und die Bewältigung von Übergängen in der Erwerbsbiografie gleichzeitig gefördert werden. Auch materielle Mindestsicherungen sowie infrastrukturelle Sicherheitsnetze für Individuen, um die wirtschaftliche Stabilität zu garantie-

ren, gehören hierzu. Hemerijck (2015, S. 248-249) spricht in diesem Kontext von der *stock*-, *flow*- und *buffer*-Funktion² des Sozialinvestitionsstaates.

Neben diesem erwerbsarbeitsbezogenen Verständnis von Teilhabe zielt die zweite Konzeption von vorbeugender Sozialpolitik stark ergänzend auf die Förderung und Ermöglichung von gesellschaftlicher Teilhabe (vgl. Garritzmann et al. 2016, S. 20). Die analysierten Indikatoren der Instrumentenebene basieren auf der in diesem Kapitel bereits zitierten Definition von Schroeder. Sie beziehen sich auf dessen Charakterisierung vorbeugender Sozialpolitik mit den Begrifflichkeiten der frühestmöglichen und den Lebenslauf begleitenden Investitionen (Lebenslaufperspektive), der Überwindung der Fragmentierung der Sozialpolitik (Koordinierung zwischen und innerhalb von Politikfeldern) sowie der Orientierung an Infrastruktur und Individuum (Sozialraumorientierung). Bei diesen drei ergänzenden Indikatoren geht es insofern um den Kern des vorbeugenden Paradigmas, als sie es ermöglichen, nicht nur nach ‚abstrakten Bildern‘ zu fragen. Vielmehr ermöglichen sie einen Zugriff auf die konkreten Instrumente, die für die strategischen Ansätze existenziell sind, um die avisierten Ziele auch erreichen zu können.

Bei der Analyse der Leitbilder haben wir zunächst einen idealtypisch konservativ-nachsorgenden mit einem idealtypisch vorbeugenden Sozialstaat kontrastiert. Diese beiden Modelle stellen die äußeren Pole eines Kontinuums von sozialstaatlichen Arrangements dar, wie sie in Tabelle 1 aufgezeigt werden. Um die Dichotomie aus Tabelle 1 abbilden und Subtypen bilden zu können, haben wir jeden Indikator einzeln betrachtet und mit Werten von 1 (konservativ-nachsorgender Sozialstaat) bis 5 (vorbeugender Sozialstaat) versehen. Das arithmetische Mittel der sieben Indikatordimensionen bezeichnet den Gesamtwert eines Falls. Im Ergebnis unterscheiden wir zwischen vier Sozialstaatskonzeptionen:

Konservativ-nachsorgender Sozialstaat ohne Elemente vorbeugender Sozialpolitik (Durchschnittswert 1 – < 2): Bei diesem Typ haben die Aussagen auf dem *policy-core*-Level einen sehr stark nachsorgenden Charakter. Es lassen sich keine Anzeichen finden, wonach ein Wandel hin zu vorbeugender Sozialpolitik, wie sie im Kapitel für die sieben Indikatoren beschrieben ist, von der Landesregierung angestrebt wird.

² Das Ziel der *stock*-Funktion vorbeugender Sozialpolitik ist es, die wirtschaftliche Produktivität durch Verbesserung des Inputs – sprich des zur Verfügung stehenden Humankapitals – auszubauen. Die anderen beiden Funktionen vorbeugender Sozialpolitik sind *policies*, die Übergänge im (Arbeits-)Lebenslauf erleichtern und zur Stärkung des Individuums (durch Weiterbildungen und Qualifikationen) beitragen (*flow*), sowie *policies*, die Mindesteinkommen garantieren und dadurch Sicherheitsnetze für das Individuum sowie wirtschaftliche Stabilität schaffen (*buffer*).

Tabelle 1: Indikatorkatalog auf Basis des ACF

	Dimensionen	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat	Vorbeugender Sozialstaat
Grundlegende Überzeugungen (Deep-Core)	<i>Gerechtigkeit</i>	<i>Ex-Post-Korrektur von Marktergebnissen – (Output) – Mix an Gerechtigkeitszielen</i>	<i>Ex-Ante-Beeinflussung der Teilhabechancen (Input) – Chancengleichheit</i>
	<i>Markt</i>	<i>Passiv De-Kommodifizierung: Monetarisierung</i>	<i>Aktiv De-Kommodifizierung: Empowerment</i>
	<i>Staat</i>	<i>Reaktiv</i>	<i>Proaktiv</i>
Allgemeine politikfeldbezogene Überzeugungen (policy-core)	Familie	male-breadwinner model	Partnerschaftliches Familienmodell
	Gleichstellung	Asymmetrische Strukturen akzeptieren	Asymmetrische Strukturen überwinden
	Individuum	Defizite korrigieren, Status sichern	Herkunfts Nachteile kompensieren, Risiken vermeiden, Aufstieg ermöglichen
	Teilhabe	Erwerbsarbeitsbezogene Teilhabe	Gesellschaftliche und erwerbsarbeitsbezogene Teilhabe
Spezifische politikfeldbezogene Instrumente (Sekundäre Aspekte)	Lebenslaufperspektive	Keine Interventionen in biografischen Übergängen	Strukturierte Angebote zur Intervention in biografischen Übergängen
	Koordinierung zwischen /innerhalb Politikfeldern	Getrennte Verantwortlichkeit: Ressortgrenzen – Akteurgrenzen	Geteilte Verantwortlichkeit: Durchlässige Ressort- und Akteurgrenzen
	Sozialraumorientierung	Keine Sozialraumorientierung	Ausgeprägte Sozialraumorientierung und Verwendung des Setting-Ansatzes

Quelle: Eigene Darstellung; die kursiv gedruckten Deep-Core-Dimensionen sind in der empirischen Untersuchung nicht einbezogen; sie sind aber aufgeführt, da sie als Rahmen der anderen Dimensionen dienen.

Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik (Durchschnittswert 2 – < 3): *policy*-Dokumente, die diesem Typ zugeordnet werden, basieren noch immer auf einem nachsorgenden und segmentierten Bild von Sozialpolitik, das strukturelle Asymmetrien teilweise akzeptiert. Dennoch werden bestimmte Einzelelemente vorbeugender Sozialpolitik, die der *policy-core*- oder Instrumentenebene zuzuordnen sind, ohne übergreifende Klammer adressiert.

Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat (Durchschnittswert 3 – < 4): Bei diesem Typ kann bereits von einem vorbeugenden Sozialstaat gesprochen werden. Zum ausdifferenzierten vorbeugenden Sozialstaat fehlen allerdings, je nach Fall, bestimmte Elemente. Dies kann daran

liegen, dass etwa einzelne Elemente stark vorbeugend ausgestaltet sind, aber die Verknüpfung dieser Elemente zu einem übergreifenden Gesamtkonzept fehlt, oder einzelnen Indikatoren keine Relevanz zugesprochen wird und diesen deshalb keine hohen vorbeugenden Werte zugewiesen werden.

Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat (Durchschnittswert 4 – 5): Dieser Typ zeichnet sich durch die Verknüpfung der vorbeugenden Elemente zu einem übergreifenden Gesamtkonzept und/oder hoher vorbeugender Werte in allen Indikatordimensionen aus.

2.2 Vorbeugende Sozialpolitik der Bundesländer

In der Literatur wird häufig eine Tendenz zur „Unitarisierung der Sozialpolitik“ diskutiert (z. B. Münch 1997). Ein Blick auf das Sozialbudget in Deutschland bestätigt eindeutig die Dominanz des Zentralstaates in der Sozialpolitik. Dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zufolge trug der Bund im Jahr 2016 mit 205,9 Mrd. Euro mehr als die Hälfte (52,2 %) der staatlichen Beiträge von 394,5 Mrd. Euro. Danach folgten die Gemeinden (96,4 Mrd. Euro, 24,4 %), und erst an dritter Stelle reihten sich die Länder ein (88,3 Mrd. Euro, 22,4 %) (vgl. BMAS 2017). Dieser Rangliste folgend wird argumentiert, dass die kommunalen Akteure sozialpolitisch bedeutender seien als die Länder. Nach Schieren (2008, S. 225) etwa sei „nicht zu erkennen, dass die Länder eine nennenswerte sozialpolitische Rolle spielen“. Dazu kommt eine generelle Aversion, insbesondere der finanzschwächeren Länder, im Rahmen von Föderalismusreformen zusätzliche Aufgaben zu übernehmen (vgl. Schieren 2010, S. 282).

Gleichwohl sind die Länder für die Sozialpolitik bedeutender, als es die Debatte zur Unitarisierung und der Blick auf den Haushalt vermuten lassen. Denn das Argument der Bundesdominanz in der Sozialpolitik basiert auf einem engen Sozialpolitikbegriff. Dieser begreift Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik nicht als Teil von Sozialpolitik und bleibt zudem meist blind für politikfeldübergreifende Effekte (vgl. Schieren 2010, S. 261). Wenn aber diese Bereiche außen vor bleiben und Sozialpolitik auf Transferleistungen durch Sozialversicherungssysteme reduziert wird, ohne dass soziale Dienstleistungen mit einbezogen werden, werden vor allem die länderspezifischen Gestaltungsräume unterschätzt oder gar ignoriert (vgl. Schmid 2002, S. 280). Für das erweiterte und politikfeldübergreifende Konzept vorbeugender Sozialpolitik kann sogar konstatiert werden, dass „[d]ie zentralen Kompetenzen zur Implementation der vorsorgenden Sozialpolitik [...] in den Händen der Bundesländer [liegen]“ (Blätte/Zitzler 2014, S. 81). In den Bereichen Bildung und Ausbildung, Kinder- und Jugendhilfe, aber auch bei allgemeinen und besonderen sozialen Diensten sowie bei der Ausgestaltung der auf zentralstaatlicher Ebene beschlossenen Sozialpolitik durch Verwaltungsarrangements besitzen also die Bundesländer entscheidende Handlungskompetenzen.

Da die Dominanz des Zentralstaates nicht grundsätzlich einen Verlust der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder und Kommunen mit sich bringt (vgl. Münch 1997, S. 291), ist es notwendig,

die spezifischen sozialpolitischen Gestaltungsoptionen der Länder mit einzubeziehen. Diese sind auf vier Ebenen angesiedelt (vgl. auch Stoy 2016a, S. 79):

(1) *Beeinflussung der Bundesgesetzgebung*: Diese findet etwa durch Politikdiffusion über Bundesländer-Arbeitsgruppen oder durch die horizontale Koordination zwischen den Ländern statt. Sie wird vor allem durch das im Grundgesetz (GG) verankerte Gebot der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 GG) angestoßen.

(2) *Ausführung von Bundesgesetzen*: Im exekutiv-föderalistischen System der BRD sind die Länder in vielen Fällen für die Verwaltung bundestaatlicher Sozialpolitik verantwortlich und können diese im Prozess der Implementation beeinflussen.

(3) *Eigenständige Gesetzgebung*: Die Bundesländer können dann eigenständig legislativ tätig werden, wenn sie die alleinige Gesetzgebungskompetenz besitzen (Art. 70 Abs. 1 GG). Dies ist beispielsweise in der Bildungspolitik der Fall, betrifft in der Sozialpolitik jedoch nur Randbereiche (vgl. Rothgang/Wessel 2008, S. 142). Zudem dürfen die Länder innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung eigene oder ergänzende Bestimmungen erlassen, wenn für diese Bereiche noch keine Regelungen auf Bundesebene getroffen wurden (Art. 70 Abs. 2 GG). Abgesehen von Landespflegegeld, Blindengeld und Betreuungsgeld ist dies allerdings ein schrumpfender Bereich (vgl. Stoy 2016b, S. 340). Darüber hinaus können Länder tätig werden, wenn der Bund geltendes Bundesrecht aufhebt und auf eine fortgesetzte Regulierung verzichtet, wie dies etwa 2006 beim Heimrecht der Fall war (vgl. Rothgang/Wessel 2008, S. 142). Nicht zuletzt konkretisieren die Bundesländer das Bundesrahmenrecht durch Ausführungsgesetze, was oft soziale Dienste auf kommunaler Ebene betrifft.

(4) *Ergänzende Handlungsoptionen durch eigene Ressourcen aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) etc.*: Schließlich haben die Länder auch die Möglichkeit, durch ihre Bildungspolitik eigene Infrastrukturinvestitionen zu tätigen oder Programme des ESF zu nutzen, um so eigene Akzente einer vorbeugenden Sozialpolitik zu setzen. In diesen Bereich fallen die vielen ESF-finanzierten Projekte vorbeugender Sozialpolitik, die auch in diesem Bericht in *Kapitel 4* berücksichtigt werden.

2.3 Parteiendifferenztheorie – Erklärung zur unterschiedlichen Rezeptionsbereitschaft sozialpolitischer Leitbilder?

Die kommunikative Führungsfunktion der Ministerpräsident_innen spiegelt sich in Regierungserklärungen, aber auch in anderen *policy*-Dokumenten wider. Diese sind nicht nur Ausdruck der Kräfteverhältnisse in Koalitionsregierungen, sondern lassen darüber hinaus auch die deutliche Handschrift der Ministerpräsidentenpartei erkennen (vgl. Grunden 2009, S. 80). Aus diesem Grund scheint die Frage berechtigt, inwiefern die unterschiedlichen Parteien einen Einfluss auf die Varianz der abhängigen Variablen (Sozialstaatskonzeption) haben.

In der Literatur findet sich dazu die Parteiendifferenzhypothese als eine von sechs Erklärungsansätzen, um die Differenzen in der Staatstätigkeit zwischen den Ländern zu verstehen (vgl. Schmidt/Ostheim 2007, S. 51-62; ursprünglich Hibbs 1977). „Ihr zufolge drückt vor allem die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung der Staatstätigkeit den Stempel auf“ (Siegel 2002, S. 56). Der Bezug zur ideologischen Ausrichtung lässt vermuten, dass bereits Hypothesen auf der Basis von Parteizielen – mikrofundiert über Wählergruppen oder programmorientiert – erarbeitet werden können. Auch die Themenprominenz vorbeugender Sozialpolitik sowie die bedeutende Rolle der Regierungserklärungen lassen insbesondere für den ersten Teil dieser Studie eine gute Analysegrundlage vermuten. Diese Sicht teilen auch andere Autoren wie etwa Stoy (2016b, S. 354):

„Je sichtbarer und politischer eine Maßnahme ist, desto stärker ist der Einfluss der politischen Parteien. Parteipolitische Unterschiede wären demnach vor allem hinsichtlich der sozialpolitischen Ziele und Prioritätensetzung zu erwarten und weniger in Bezug auf die konkrete Umsetzung und Steuerung.“

In der Tat kann das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik spätestens seit dem Hamburger Programm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) von 2007 als Leitbild der Sozialdemokratie angesehen werden, auch wenn sich die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) im selben Jahr ebenfalls zur Vorsorge statt zu Reparaturkosten bekannte (vgl. CDU 2007, S. 33). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das klassische Links-Rechts-Schema der Parteiendifferenztheorie vor allem bei sozialpolitischen Themen zunehmend in Frage zu stellen ist. Infolge der abnehmenden Parteibindung der Wähler_innen und der Abwanderung klassischer Wählerschichten haben Parteien ihre sozialpolitischen Positionen und Parteiprogramme verändert, teilweise auch angenähert (vgl. Häusermann 2015). Dies zeigt sich darin, dass die politische Kommunikation über vorbeugende Sozialpolitik von zwei konträren Logiken der Politik bestimmt ist. Zum einen gibt es eine Logik des Wettbewerbs und der Konkurrenz: Die Kommunikation über vorbeugende Sozialpolitik wird genutzt, um Differenzen zur Unterscheidbarkeit im parteipolitischen Wettbewerb herzustellen. Es findet somit eine bewusste Abgrenzung zwischen den Parteien im Sinne der Divergenz statt. Zum anderen gibt es eine Logik der Stimmenmaximierung: Durch die Orientierung am Medianwähler kann das Leitbild der vorbeugenden Sozialpolitik auch als Ausdruck der Konvergenz verstanden werden. Damit wäre eher eine Überwindung von Parteiabgrenzungen beobachtbar. Demnach greifen unterschiedliche Parteien (links wie rechts) das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik zur Wählermobilisierung auf, wodurch eine Differenzierung von Parteien mit unterschiedlicher inhaltlich-ideologischer Ausrichtung erschwert wird. Ob sich die Rezeption von Leitbildern der vorbeugenden Sozialpolitik (noch) in ein Links-Rechts-Schema der Parteiendifferenz einordnen lässt, ist daher eine empirisch zu überprüfende Frage.

Teil I: Problemdefinition/Agenda-Setting

3 Regierungserklärungen: Wandel des sozialpolitischen Leitbildes?

Im ersten Hauptteil der Studie möchten wir uns der Frage widmen, inwiefern sich ein Wandel des sozialpolitischen Leitbildes hin zu einem vorbeugenden Politikverständnis in der Regierungskommunikation auf Länderebene identifizieren lässt. Ziel ist es, auf Basis von Regierungserklärungen – einerseits im Zeitverlauf, andererseits im Querschnitt mit den anderen Bundesländern – zu untersuchen, ob und in welcher Form Vorstellungen und Instrumente vorbeugender Sozialpolitik von den Ministerpräsident_innen aufgegriffen werden. Zusätzlich soll die Frage nach der Rezeptionsbereitschaft der unterschiedlichen Regierungsparteien geklärt werden.

3.1 Ansatz und Methodik

3.1.1 Regierungserklärungen als empirische Quelle

Die Regierungserklärung zu Beginn einer LP stellt das politische Programm des neu gebildeten Kabinetts vor und begründet damit die für diesen Zeitraum relevanten Ziele (vgl. von Beyme 1979). Die so gesetzte politische Agenda priorisiert, strukturiert und schränkt den Handlungsspielraum von Koalitionsparteien, Fraktionen und Ministerialbürokratie ein (vgl. Korte et al. 2006, S. 22). Regierungserklärungen sind Datenquellen, die in Aufbau, Format und Struktur relativ konsistent sind und sich somit für die Untersuchung von Veränderungen in der Prioritätenbildung sowie den damit einhergehenden Begründungen im Zeitverlauf besonders gut eignen (vgl. John/Jennings 2010; Korte et al. 2006; Stüwe 2002).

Die unmittelbare Grundlage von Regierungserklärungen bilden die ihnen vorausgehenden Koalitionsverhandlungen. Analog zu den Koalitionsverträgen drückt sich auch in den Regierungserklärungen die Machtbalance zwischen den Koalitionspartnern aus. Zu diesen machtsseitigen Überlegungen gehört auch die Führungsrolle der von den Ministerpräsident_innen geleiteten Staatskanzleien und die davon abgeleiteten Ressortkompetenzen (vgl. Grunden 2009, S. 79).

Verglichen mit den ausführlicheren Koalitionsvereinbarungen bilden Regierungserklärungen die Priorisierungen der jeweiligen Landesregierung und die damit verbundenen handlungsleitenden Ziele pointierter ab. Sie präsentieren die Ziele der neu gebildeten Landesregierung im Sinne eines politischen Erwartungsmanagements als eine Art ‚Roadmap‘ der parlamentarischen Arena, um so die Akteure des politischen Systems sowie die interessierte Öffentlichkeit zu informieren und ihnen zugleich Maßstäbe der bewertenden Kontrolle anzubieten. Regierungserklärungen sind kommunikative Akte, die durch die Auswahl spezifischer Narrative versuchen, Akzeptanz, Aufmerksamkeit, Erklärungskraft und Orientierung zu geben. Mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse untersuchen wir die Regierungserklärungen dahingehend, ob, wie

und in welchem Ausmaß sich Verschiebungen im Profil und in der Begründung von Sozialpolitik im Zeitverlauf und zwischen den Ländern finden lassen (vgl. Bräuninger et al. 1999; Korte 2002; Korte et al. 2006).

3.1.2 Qualitative Inhaltsanalyse und MAXQDA

Die Frage nach den sozialpolitischen Leitbildern der Landesregierungen wird in dieser Studie mit einer qualitativen Inhaltsanalyse bearbeitet, weil diese es erlaubt, Datenmaterial auf seine Kernaussagen zu verdichten und Sinnzusammenhänge zu erkennen (vgl. Blatter et al. 2007, S. 74-76). Empirische Basis sind 48 Regierungserklärungen, die in 16 Bundesländern in drei LP (2003–2016) zu Beginn der jeweiligen Amtsperiode vorgestellt wurden (N=48).

Die Regierungserklärungen wurden mithilfe der Textanalysesoftware MAXQDA kodiert und analysiert. Das dafür verwendete Kodierschema (Tabelle 2) berücksichtigt erstens die sieben Indikatoren (Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe, Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung), zweitens, darauf bezogen, die unterschiedlichen sozialpolitischen Politikfelder (Bildung/Schule, Arbeitsmarkt, Familie und Pflege) sowie drittens weitere übergeordnete Analysekategorien (u. a. Problembedarfe/Situation Bundesland, übergreifende Konzeptionierung, Evaluation und Prozesse sowie das sozialpolitische Profil).

Tabelle 2: MAXQDA-Kodierschema

Kategorie	Codes	Subcodes
Indikator	Vorstellungen über die Familie	-
Indikator	Vorstellungen über die Gleichstellung	-
Indikator	Vorstellungen über das Individuum	-
Indikator	Vorstellungen über die Teilhabe	-
Indikator	Lebenslaufperspektive	-
Indikator	Koordinierung von Politikfeldern	-
Indikator	Sozialraumorientierung	-
Je Indikator	-	Übergreifend
Je Indikator	-	Bildung/Schule
Je Indikator	-	Arbeitsmarkt
Je Indikator	-	Familie
Je Indikator	-	Pflege
Übergeordnet	Problembedarfe/Situation Bundesland	-
Übergeordnet	Übergreifende Konzeptionierung	-
Übergeordnet	Evaluation und Prozesse	-
Übergeordnet	Sozialpolitisches Profil	-
Übergeordnet	Allgemeine Positionierung BL	-
Übergeordnet	Vernetzung allgemein	-

Quelle: Eigene Darstellung; entnommen aus MAXQDA.

Um den Diskurs abzubilden, der sich in den Regierungserklärungen zwischen den Ländern und im Zeitverlauf vollzog, wurde die Methode der Kontrastierung verwendet (vgl. Keller 2007, S. 88-89). Einem Aussageereignis wird eine stark divergierende Alternative gegenübergestellt, um auf diese Weise (und ggf. durch die Unterteilung in noch weitere Zwischenkontraste) verschiedene Typen von Sozialstaatskonzeptionen zu identifizieren.

In einem weiteren Schritt wurden in MAXQDA aus den einzelnen Kodierungen *summaries* erstellt. Mithilfe von *summaries* können aus den kodierten Textstellen die für die Auswertung zentralen Aussagen gefiltert und in Form von inhaltlichen Sinnzusammenhängen verdichtet werden. Diese *summaries* dienen dazu, für jedes Bundesland und jede LP eine Auswertungstabelle zu erstellen. Auf deren Grundlage wird eine – anhand der in *Kapitel 2.1* vorgestellten Indikatoren – quantifizierende Bewertung vorgenommen, um damit schließlich verschiedene Typen vorbeugend-sozialpolitischer Konzeptionen zu differenzieren.

3.2 Vergleich der Regierungserklärungen

Ziel dieses Kapitels ist es, den Wandel der sozialpolitischen Leitbilder weg von nachsorgenden hin zu vorbeugenden Politikansätzen zu rekonstruieren. Empirisch basiert dieses Kapitel auf der Analyse von Regierungserklärungen, auf deren Basis der Wandel der politischen Semantik über vorbeugende Sozialpolitik nachgezeichnet wird. Es geht uns dabei um die Entwicklung von Überzeugungen, Zielen und Instrumenten. In analytischer Hinsicht greifen wir auf das ACF zurück (vgl. Sabatier/Jenkins-Smith 1993), um mit den in *Kapitel 2.1* entwickelten Indikatoren – Vorstellungen über Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe, Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung – den Wandel von Überzeugungen, Zielen und Instrumenten zu untersuchen.

3.2.1 Einordnung der Daten

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 2003 bis 2016, der Stichtag für das Ende der Erhebung war der 1. Oktober 2016. Die Dauer einer LP beträgt in Bremen vier, in allen anderen Landesparlamenten fünf Jahre. Es wurden nur Regierungserklärungen unmittelbar nach Landtagswahlen berücksichtigt. Untersucht wurden dementsprechend 48 Regierungserklärungen in 16 Bundesländern. Nicht einbezogen ist die Regierungserklärung der nur kurzzeitig geschäftsführenden Regierung Koch II in Hessen im Jahr 2008. Da die Entstehung der Regierungserklärungen und somit die Motivlage nicht genau nachvollzogen werden kann, haben wir uns in den Fällen, in denen spezifische Dimensionen nicht explizit benannt wurden, für die wahrscheinlichste Erklärung entschieden, nämlich, dass die Nichtnennung spezifischer Themen in Regierungserklärungen als Folge niedriger Prioritätensetzung geschieht. Sie lässt sich somit als Zeichen gegen eine Orientierung am Leitbild des vorbeugenden Sozialstaats interpretieren, weshalb diese Dimensionen uniform mit 1 (konservativer Sozialstaat) kodiert wurden. Diese Art von Auslassungen ist 22-mal aufgetreten – bei 336 Beobachtungen (7 Dimensionen über 48 Regierungserklärungen) entspricht dies einem Anteil von 6,5 %. Die Auslassungen verteilen

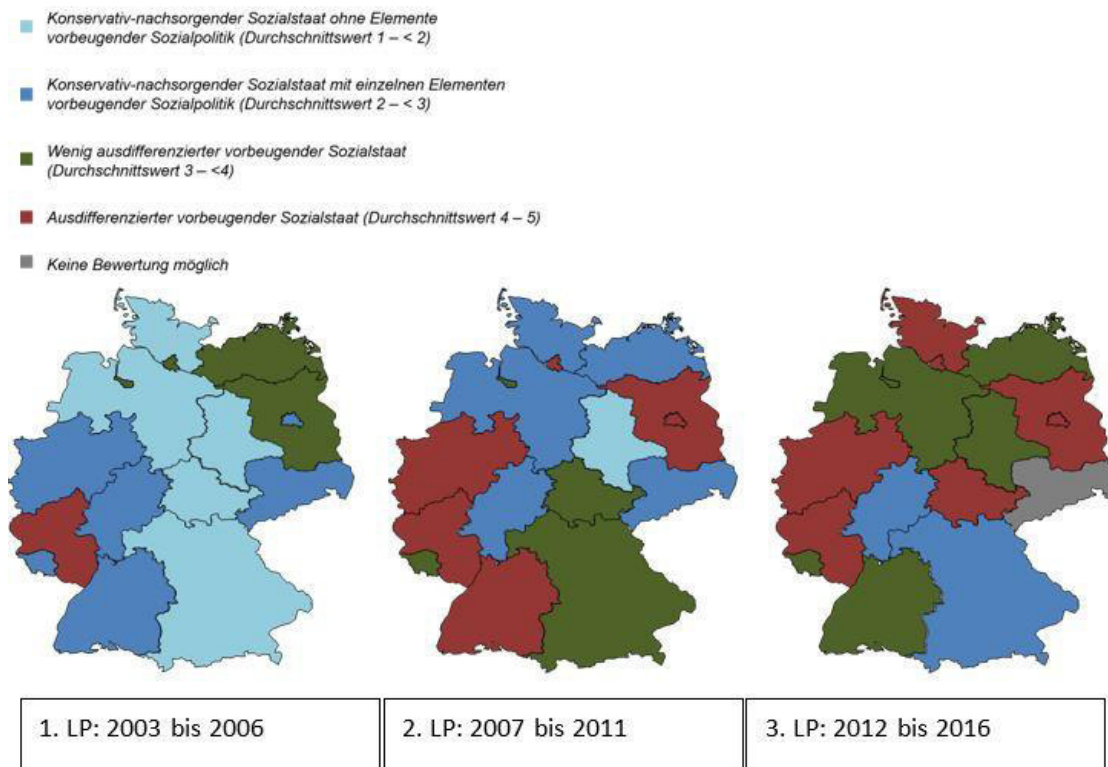
sich meist relativ gleichmäßig mit maximal 1 bis 2 leeren Feldern pro Regierungserklärung. Ein Ausnahmefall in unserem Sample bildet Sachsen, dessen Regierungserklärung der 3. LP fünf der sieben Dimensionen auslöst und somit für fast ein Viertel der fehlenden Beobachtungen verantwortlich ist, weshalb dieser Fall insgesamt keine Wertung fand.

3.2.2 Analyse: Trends in und zwischen den Bundesländern

In diesem Kapitel soll aus den Erkenntnissen der Länderanalysen ein Bild der sozialpolitischen Entwicklung auf der kommunikativen Ebene entworfen werden. Was zeichnet diejenigen Länder aus, die im Bewertungsverfahren am stärksten vorbeugend abschneiden? Wodurch sind die Bundesländer gekennzeichnet, die zwischen den LP den quantitativ auffälligsten Wandel vollzogen? Welche weiteren Besonderheiten konnten identifiziert werden? Ein erster Ansatzpunkt für die Analyse liefert die direkte Gegenüberstellung der Typen von Sozialstaatskonzeptionen der 16 Bundesländer.

Zentral bei der Typenbildung ist die Zuordnung aller Fälle zu den oben gebildeten Sozialstaatskonzeptionen (vgl. Kuckartz 2016, S. 157). Diese Zuordnung wurde zu drei Zeitpunkten untersucht. Die drei Deutschlandkarten in Abbildung 3 stellen den Wandel zwischen den in *Kapitel 2.1* identifizierten Sozialstaatskonzeptionen auf Bundesländerebene im Verlauf der drei untersuchten LP dar.

Abbildung 3: Entwicklung der Sozialstaatskonzeptionen im Längsschnitt



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich der ersten mit der dritten LP haben sich die Länder entweder in Richtung eines stärker vorbeugenden Typs entwickelt (elf Länder) oder sind gleich geblieben (vier Länder, ohne Bewertung in der 3. LP: Sachsen). Dass es sich dabei nicht zwingend um einen deterministischen Prozess der immer weiteren Annäherung an einen vorbeugenden Sozialstaat handelt, zeigt die 2. LP. So steigt etwa Bayern in der 2. LP von *Konservativer Sozialstaat ohne vorbeugende Elemente* auf zu *Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat*, wird in der 3. LP dann aber als *Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik* eingestuft.

Die Daten zeigen zwei Makrotrends: Zum einen finden in unserem Untersuchungszeitraum von 2003 bis 2016 vorbeugende Elemente in Regierungserklärungen mit führender sozialdemokratischer Beteiligung eine wesentlich stärkere Berücksichtigung (Durchschnittswert: 4,1) als dies in unionsgeführten Ländern (Durchschnittswert: 2,4) der Fall ist. Zum anderen kann ein klarer Trend der stetigen Zunahme von Aussagen zu vorbeugender Sozialpolitik im Zeitverlauf verzeichnet werden (*Tabelle 3*). Diesem Befund ist einschränkend hinzuzufügen, dass dieser Effekt zwar negativ mit einer abnehmenden Führungsbeteiligung der CDU korreliert (10 in der 1. LP, 8 in der 2. LP und 5 in der 3. LP). Gleichwohl kann im Untersuchungszeitraum auch in CDU-dominierten Ländern wie Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt eine stetige Zunahme vorbeugender Elemente beobachtet werden.

Tabelle 3: Verteilung der Sozialstaatskonzeptionen im Zeitverlauf

	1. LP	2. LP	3. LP
Konservativ-nachsorgender Sozialstaat ohne Elemente vorbeugender Sozialpolitik	5	1	0
Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik	6	5	2
Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	4	4	6
Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	1	6	7
Durchschnittswert	2,6	3,5	3,7

Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die beschriebenen Entwicklungspfade und Verteilungen geben einen ersten Eindruck über die Entwicklung der Typen von Sozialstaatskonzeptionen. Diese Erkenntnisse sollen im Folgenden mithilfe der repräsentativen Fallinterpretation – also der detaillierten Betrachtung eines aus Sicht der Autor_innen am ehesten zur Illustration des jeweiligen Typus geeigneten Falls – vertieft werden (vgl. Kuckartz 2016, S. 157).

3.2.3 Wandlungsgruppen: drei Fallanalysen

Um diese Fallinterpretationen angehen zu können, fügen wir noch einen Zwischenschritt ein. Da bei unserem Vorgehen unterschiedliche Fallverteilungen über drei LP zustande kommen, soll die Ableitung der Prototypen nicht von den vier Typen, sondern von den unterschiedlichen

Formen des Wandels erfolgen. Denn über die drei untersuchten LP können verschiedene Formen des Wandels ausgemacht werden (Tabelle 4): Eine Gruppe der Kontinuität (Gruppe 1), eine Gruppe mit stetiger Zunahme vorbeugender Elemente (Gruppe 2) und eine dritte Gruppe mit instabilem Entwicklungspfad (Gruppe 3).³ In der ersten Gruppe befinden sich die durchgehend SPD-geführten Länder Bremen (HB) und Rheinland-Pfalz (RLP) sowie die durchgehend CDU-geführten Länder Hessen (HE) und Sachsen (SN).

Tabelle 4: Verteilung der Wandlungsgruppen

	Gruppe 1: Kontinuität	Gruppe 2: Zunahme	Gruppe 3: Instabilität
Anzahl	4	9	3
Länder	HE, HB, RLP, SN	BE, BB, HH, NDS, NRW, SL, ST, SH, TH	BW, BY, MV

Quelle: Eigene Darstellung; eigene Bewertung.

Prototyp 1: Rheinland-Pfalz: Konstanz des ausdifferenziert-vorbeugenden Sozialstaats

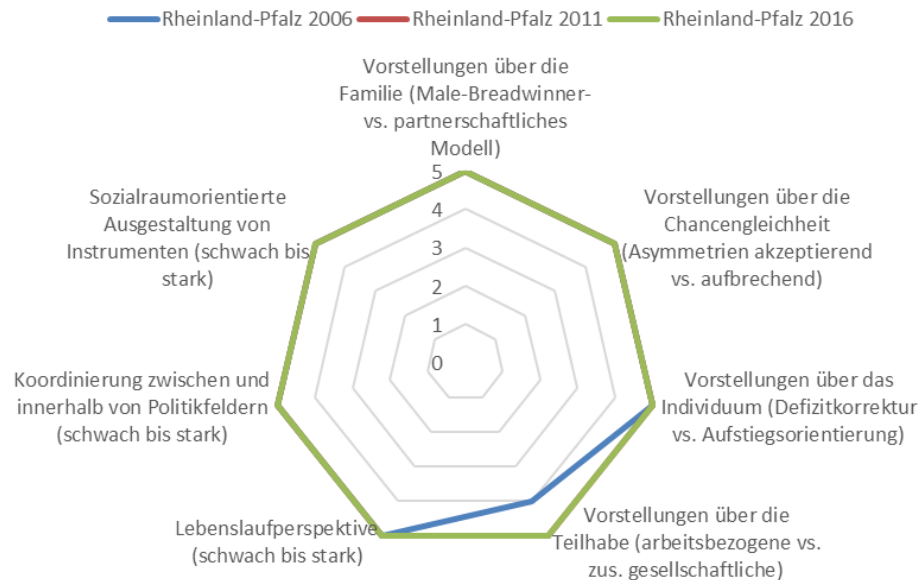
Rheinland-Pfalz ist das Bundesland, das im Westen am frühesten, kohärentesten und intensivsten die Konzeption vorbeugender Sozialpolitik verfolgt. Über die Zeitdauer der drei LP weist Rheinland-Pfalz die geringste Veränderung auf (0,14). Dies ist darauf zurückzuführen, dass auf einen Wert von 4,86 (1. LP) zweimal die Höchstpunktzahl 5 folgte (Abbildung 4). Diese Konstanz geht dabei sicherlich auf die Beständigkeit der Regierungskonstellation (drei SPD-geführte Regierungen im Untersuchungszeitraum), aber auch auf die im sozialpolitischen Bereich sehr ausdifferenzierte Argumentation der Regierungserklärungen zurück. Auffällig ist, dass sich der in der ersten untersuchten LP (2006) amtierende Ministerpräsident Kurt Beck mit den kommunizierten Leitlinien schon sehr nah an die Idealvorstellung vorbeugender, politikfeldbezogener Überzeugungen angenähert hat. Nicht nur, dass auf die Begrifflichkeit der vorbeugenden Sozialpolitik direkt Bezug genommen wird (vgl. RLP 2006, S. 32),⁴ auch die Breite der *policy-core*-Indikatoren wird adressiert: Gesellschaftliche Teilhabe, die unabhängig von finanziellen Ressourcen zu gewährleisten sei, Abbau von Exklusionsfaktoren, Aufstiegsorientierung bezogen auf das Individuum oder die Verknüpfung des Leitbilds („Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten“, RLP 2006, S. 31) mit konkreten, zielorientierten Maßnahmen sind hierbei zu nennen. Auch die Ausweitung der Koordination über Ressort- und Akteurgrenzen hinweg wird beim „Ovalen Tisch“ mit „Arbeitgebern und Kammern sowie Gewerkschaften

³ Fälle werden dann Typ 1 zugeordnet, wenn die Sozialstaatskonzeption im Zeitverlauf gleich bleibt. Für die Zuordnung der Fälle zu Typ 2 muss die Sozialstaatskonzeption von der 1. LP bis zur 3. LP zunehmen, wobei die Sozialstaatskonzeption in der 2. LP nicht größer als in der 3. LP oder kleiner als in der 1. LP sein darf. Die Zuordnung der Fälle zu Typ 3 erfolgt dann, wenn sich die Sozialstaatskonzeption durch Instabilität auszeichnet.

⁴ Auch wenn durch die Nennung bestimmter Begrifflichkeiten noch keine Übereinstimmung mit den *policy-core*-Indikatoren vorliegen muss, sind bestimmte Begriffe in diesem Zusammenhang durchaus als Signale zu werten.

und Betriebsräten“ (RLP 2016, S. 9) kommunikativ als Kerngeschäft der Landesregierung stark betont.

Abbildung 4: Die Entwicklung der Indikatordimensionen in Rheinland-Pfalz



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

In der zweiten Gruppe, in der vorbeugende Elemente im Zeitverlauf stetig zunehmen, finden sich zugleich Länder mit häufig wechselnden Koalitionsbeteiligungen. Dazu gehören: Berlin (BE), Brandenburg (BB), Hamburg (HH), Niedersachsen (NDS), Nordrhein-Westfalen (NRW), Saarland (SL), Sachsen-Anhalt (ST), Schleswig-Holstein (SH) und Thüringen (TH).

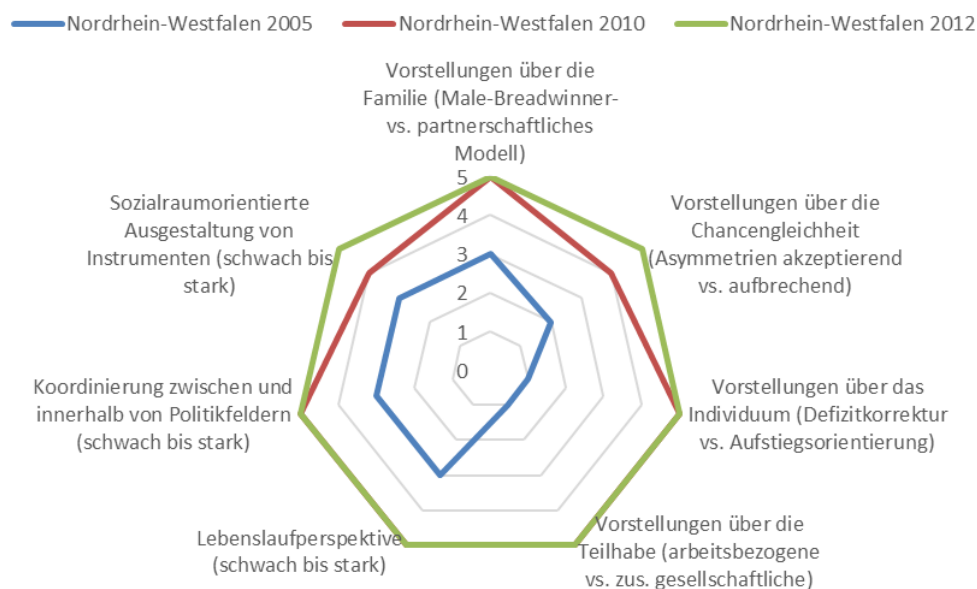
Prototyp 2: Nordrhein-Westfalen: Wandel zum Vorbild des vorbeugenden Sozialstaates

Nordrhein-Westfalen hat im Untersuchungszeitraum einen deutlichen Wandel vollzogen, der untrennbar mit dem Regierungswechsel von Jürgen Rüttgers (CDU) zu Hannelore Kraft (SPD) im Jahr 2010 verbunden ist. Kraft nutzte vorbeugend-sozialpolitische Argumentationen dabei als eines der zentralen Motive ihrer Außenkommunikation. Dadurch stieg Nordrhein-Westfalen im Wert von 2,29 – unter der schwarz-gelben Landesregierung 2005 – auf 4,71 bei der ersten Regierungserklärung von Kraft – Minderheitsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Die Grünen) – 2010 bis hin zur vollen Punktzahl von 5 im Jahr 2012. Während Rüttgers 2005 schon einige vorbeugende Elemente bei der Instrumentennutzung adressierte (jeweils Wert von 3), zeugen die Aussagen im *policy-core*, insbesondere im Bereich Teilhabe und Individuum, noch stark von einer konservativ-nachsorgenden Prägung (Abbildung 5). Ein klarer Fokus auf erwerbsarbeitsbezogene Teilhabe – „sozial ist, was Arbeit schafft“ (NRW 2005, S. 140), „Vorfahrt für Arbeit“ (NRW 2005, S. 146) – sowie die Betonung von vielfältigen Lebenswegen statt

Engagement gegen Asymmetrien im Bildungssystem und die Ermöglichung von Studiengebühren sind nicht darauf ausgelegt, Exklusionsrisiken benachteiligter Gruppen zu vermeiden.

Deutlich wird der Wandel bereits in der ersten Regierungserklärung von Hannelore Kraft im Jahr 2010, die *prototypisch* eine Verknüpfung der verschiedenen biografischen Übergänge zu einer strategisch-übergreifenden Lebenslaufperspektive entwickelt: „Eine auf Prävention angelegte Politik für Kinder beginnt für uns lange vor der Geburt. Sie beginnt mit der Unterstützung von Familien und Alleinerziehenden bereits in der Schwangerschaft. Sie setzt sich von der frühkindlichen Erziehung über die Kinder- und Jugendhilfe bis in die Bildungs- und Integrationspolitik fort“ (NRW 2010, S. 192). Bezüge auf lebenslanges Lernen runden das Bild ab (vgl. NRW 2010, S. 194).

Abbildung 5: Die Entwicklung der Indikatordimensionen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Auch der Indikator der Sozialraumorientierung findet sich theoretisch am fundiertesten in Nordrhein-Westfalen:

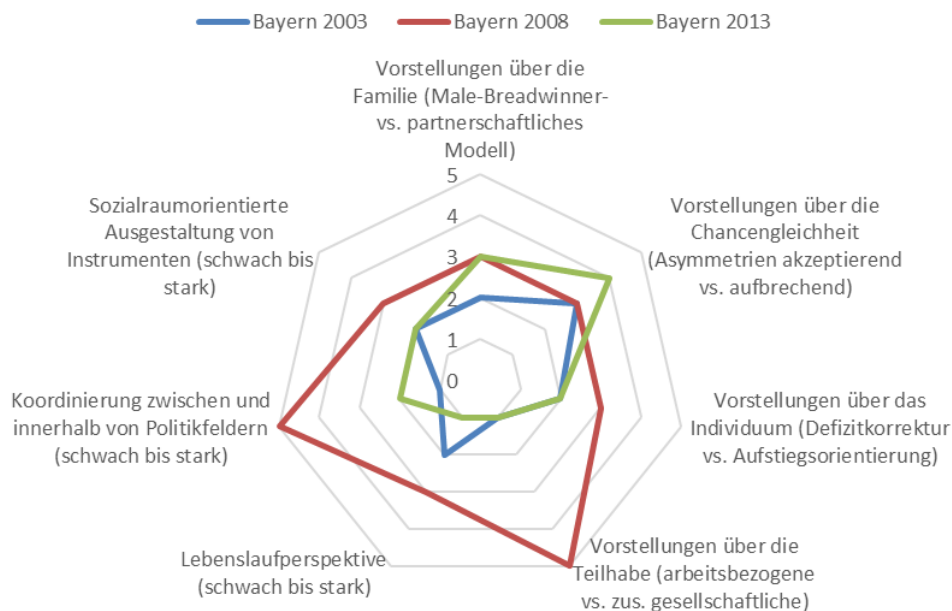
„Der Lebensmittelpunkt der Menschen ist ihre Stadt, ihre Gemeinde, das Stadtviertel oder die Straße. Vor Ort entscheidet sich, ob Chancengleichheit und sozialer Zusammenhalt gelingen. [...] Vor Ort muss es die sozialen Frühwarnsysteme geben, die Notlagen erkennen und die vor allem helfen, falschen Entwicklungen vorzubeugen. [...] Dort entscheidet sich, ob alle Menschen und alle Kinder bestmöglich gefördert werden können, etwa durch frühzeitige Sprachförderung. Dort entscheidet sich, ob Eltern Beruf und Familie miteinander vereinbaren können. [...] Dort entscheidet sich, ob Menschen wirklich gleichberechtigt und aktiv am gesellschaftlichen Leben teilhaben und sicher leben können.“ (NRW 2010, S. 192)

Konkretisierungen dieses Indikators, die sich in Regierungserklärungen anderer Länder wiederfinden, sind dabei Familienzentren, Häuser für Familien, Kitas als Dreh- und Angelpunkt der frühen Bildung oder vor Ort gesellschaftlich vernetzte Ganztagsangebote. Die dritte Gruppe, bestehend aus Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY) und Mecklenburg-Vorpommern (MV), zeigt ein im Vergleich instabiles Entwicklungsmuster.

Prototyp 3: Bayern: Ausreißer durch Problembedarf

Der Fall Bayern ist einer der interessantesten in unserem Sample. Hier findet sich keine klare Entwicklung über die drei LP. Stattdessen verfolgt die Regierungserklärung von 2008 zwar in ihrer Ausprägung eingeschränkte, aber doch durchgehend vorbeugende Motive. Die Bewertung der bayerischen Landesregierung zeigt, dass die erste und die dritte Regierungserklärung rund um den Wert von 2 (1. LP: 1,86 und 3. LP: 2,14) zu verorten ist, die mittlere LP 2008 allerdings mit 3,57 einen deutlichen Ausreißer darstellt. Im Vergleich zu den beiden anderen Fällen weicht vor allem der angekündigte Instrumenteneinsatz ab (Abbildung 6), lassen sich doch für die Lebenslaufperspektive und die Sozialraumorientierung mittlere, für die Koordinierung sogar sehr hohe Werte feststellen. Von der frühkindlichen Bildung über die Schulen und den Übergang in den Beruf bis hin zu Fragen der Pflege können ein ausgeprägtes Bewusstsein für Vernetzung sowie Bedarfe eines politikfeldübergreifenden Ansatzes identifiziert werden (vgl. BY 2008).

Abbildung 6: Die Entwicklung der Indikatordimension in Bayern



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Es lässt sich feststellen, dass – wie am Fall von Nordrhein-Westfalen gezeigt – solche starken Varianzen vorrangig durch Regierungswechsel (politische Faktoren) oder durch fehlende Thematisierung infolge situativer Faktoren, beispielweise durch besondere Anlässe im Umfeld der Regierungserklärung,⁵ zustande kommen. Im Jahr 2008 gab es zwar mit Horst Seehofer einen neuen Ministerpräsidenten, der allerdings auch 2013 noch Ministerpräsident war und eine Regierungserklärung hielt, die nahezu ohne Verweise auf vorbeugende Elemente in der bayerischen Sozialpolitik auskam. Demnach ist zu vermuten, dass im Jahr 2008 ein besonderer Leistungsdruck auf Seehofer lastete, ‚zu liefern‘, nachdem die Christlich-Soziale Union (CSU) das schlechteste Wahlergebnis auf Landesebene seit 1954 erreicht hatte. Dazu kommt eine *policy*-spezifische Interpretation: Die bayerische Landesregierung hatte 2004 das achtjährige Gymnasium eingeführt. Bei der Landtagswahl 2008 waren die Freien Wähler mit über 10 % erstmals in den Landtag eingezogen, u. a. mit der Forderung nach einer Reform von G8. Die Reaktion in der Regierungserklärung mit dem *Framing* von Bildungspolitik als der „Sozialpolitik dieses Jahrhunderts“ (BY 2008, S. 297) und den Hinweisen auf bessere und frühzeitige Vorbereitung der Kinder auf die schulischen Herausforderungen („so früh wie möglich in die Bildung unserer Kinder investieren, statt später bei den Erwachsenen zu reparieren“ (BY 2008, S. 296), „Verzahnung zwischen Kindergarten und Grundschule“ (BY 2008, S. 296)) kann in diesem Sinne als ein Adressieren der Sorgen der Eltern gedeutet werden.

3.2.4 Analyse: Trends in den Indikatordimensionen

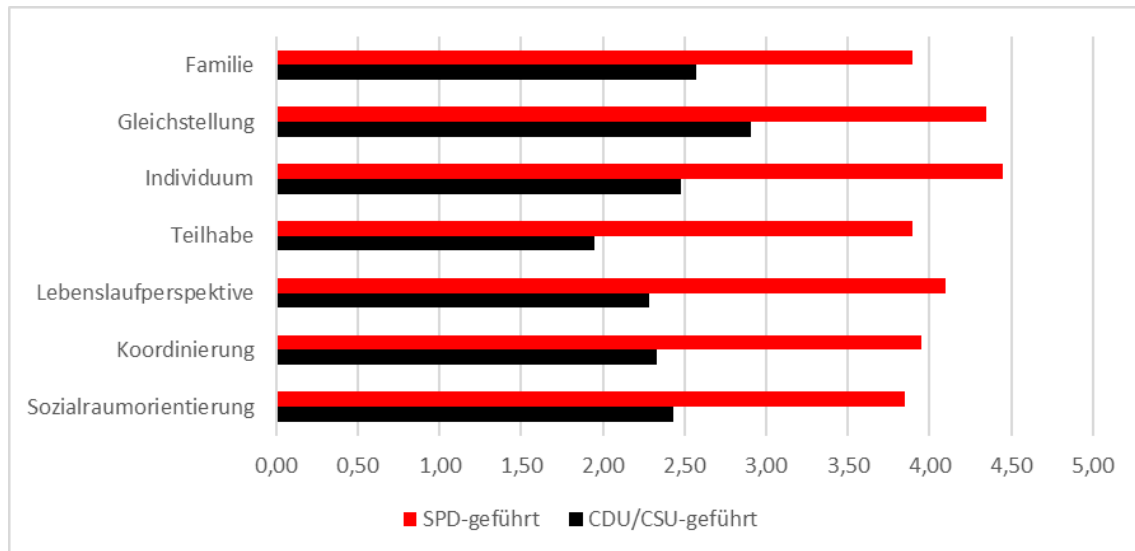
Im zweiten Analyseteil werden die Daten der Bundesländer aggregiert und nach parteipolitischer Färbung sowie nach jenen Indikatoren aufgelöst, die in *Kapitel 2.1* dargestellt sind. Dabei zeigt sich zunächst, dass Teilhabe, verglichen mit den anderen Indikatoren, recht schwach ausgeprägt ist (Durchschnittswert: 2,9), während Vorstellungen über die Gleichstellung am stärksten vertreten sind (Durchschnittswert: 3,6). Die Landesregierungen scheinen sich also am deutlichsten in der Antwort auf die Frage zu unterscheiden, ob sich eine stärkere Teilhabe des Individuums ausschließlich auf eine Aktivierung in Richtung Arbeitsmarkt reduziert oder zusätzlich auch die emanzipativ-gesellschaftliche Funktion mit einbeziehen sollte.

Entsprechend deutlich fallen auch die Unterschiede zwischen den nach regierungsführender Partei gemittelten Indikatoren aus (Abbildung 7). Dabei sticht der relativ kleine Unterschied bei den Vorstellungen über die Gleichstellung beider Parteien hervor. Besonders gering sind auch die Unterschiede zwischen den Parteien beim Indikator Familie. Zu nennen sind an dieser Stelle neben einzelnen LP vor allem die konsistent hohen Werte im unionsdominierten Saarland, wo dieser Indikator in allen LP mit 4 bewertet wurde. Die Differenz der Indikatorwerte beider Parteien beträgt hier nur 1,5. Auch bei der sozialraumorientierten Ausgestaltung von Instru-

⁵ Dies war bei der Berliner Regierungserklärung 2006 zu erkennen, die sehr stark durch das – im Sinne Berlins negative – Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Sanierungshilfen von Bund und Ländern geprägt war (vgl. BE 2006).

menten liegen die beiden Parteien relativ nah beieinander. Deutlicher fallen die Differenzen hingegen in den Dimensionen Vorstellungen über die Teilhabe (2) und Vorstellungen über das Individuum aus (2).

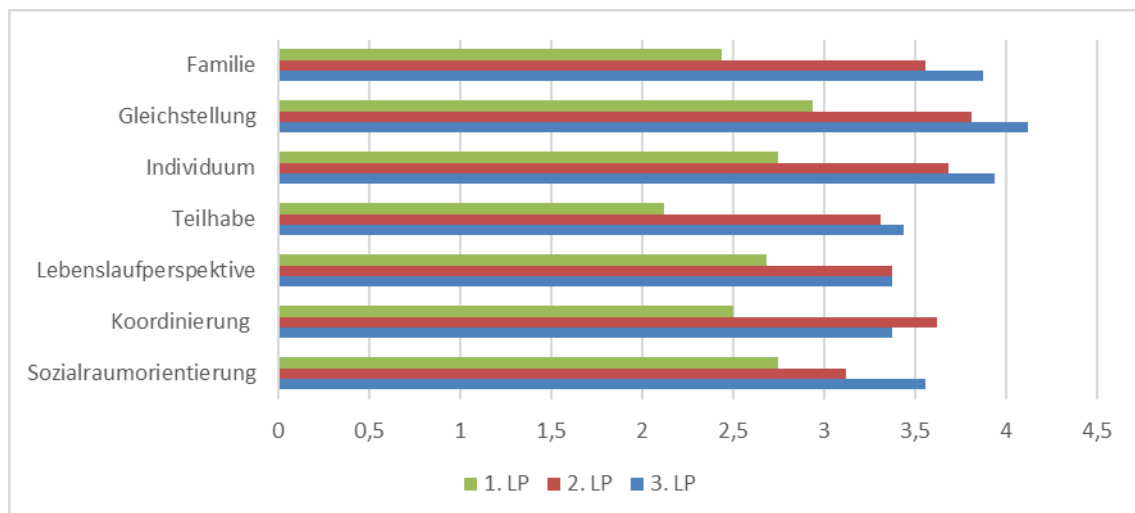
Abbildung 7: Durchschnittswerte der Indikatordimensionen nach Parteien



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die Ergebnisse, aufgeschlüsselt nach Indikatoren, zeigen im Zeitverlauf eine wachsende Bedeutung der Begriffe Teilhabe, Familie und Koordinierung von Politikfeldern, wenngleich hier ein leichter Rückgang in der dritten gegenüber der zweiten LP zu verzeichnen ist (Abbildung 8).

Abbildung 8: Durchschnittswerte der Indikatoren über drei Legislaturperioden



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Entgegen der Erwartung, die man angesichts der Aussagen von Sabatier (vgl. Weible et al. 2009, S. 122-123) zur Veränderlichkeit der *belief-systems*-Trias haben kann, veränderten sich

die abstrakteren *policy-core*-Indikatoren im Zeitverlauf stärker als die konkreteren Instrumente (Tabelle 5). Der Unterschied zwischen den beiden Dimensionen veranschaulicht, dass sich die sekundären Aspekte vorbeugender Sozialpolitik weniger verändert haben als die darunterliegenden Leitbilder über Familie, Gleichstellung, Individuum und Teilhabe.

Tabelle 5: Übersicht des Wandels in den Indikatordimensionen

	Dimension	Wert
<i>policy-core</i>	Vorstellungen über die Familie	1,5
	Vorstellungen über die Gleichstellung	1,3
	Vorstellungen über das Individuum	1,3
	Vorstellungen über die Teilhabe	1,4
Sekundäre Aspekte	Lebenslaufperspektive	0,8
	Koordinierung zwischen und innerhalb von Politikfeldern	0,9
	Sozialraumorientierte Ausgestaltung von Instrumenten	0,9

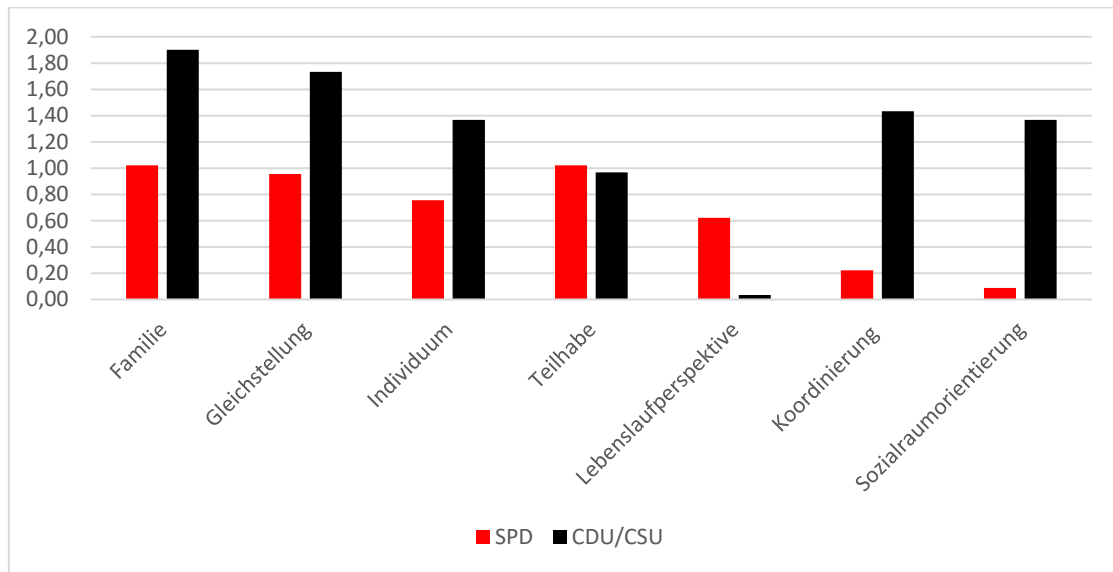
Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Gänzlich überrascht dies nicht, ist es doch einfacher, in Regierungserklärungen normative Vorstellungen zu formulieren, die sich an einen gesellschaftlichen Wandel anpassen, als diese in strategische Ansätze der Zielerreichung im Kontext komplexer Institutionengeflechte zu übersetzen.

Während diese aggregierte Übersicht des Wandels der Indikatoren deutliche Unterschiede zutage fördert, ist damit noch nicht die Frage beantwortet, welche der beiden Parteien sich stärker in den einzelnen Dimensionen bewegt hat. Hinsichtlich der dynamischen Entwicklung zeigt sich, dass der Wandel bei CDU/CSU im Untersuchungszeitraum ausgeprägter war (Abbildung 9).

Die Union hat sich in fünf von sieben Indikatoren weit deutlicher in Richtung einer vorbeugenden Sozialpolitik bewegt als die SPD, wenngleich sich dieser Wandel auf einem niedrigeren Niveau vollzogen hat. Die stärkste Veränderung mit einem Unterschied von 1,9 zwischen der 1. und der 3. LP vollzog sich bei CDU/CSU mit Blick auf die Vorstellungen über die Familie in Richtung eines partnerschaftlichen Familienmodells im Gegensatz zu 1 bei der SPD. Auch bei den Vorstellungen über die Gleichstellung und das Individuum hat sich die Union wesentlich stärker bewegt (1,7 und 1,4) als die SPD, wenngleich auch bei den Sozialdemokraten auf einem etwas höheren Niveau ein Wandel in Richtung Aufbrechen asymmetrischer Strukturen (1) und Aufstiegsorientierung (0,8) zu verzeichnen ist. Die Vorstellungen über Teilhabe hingegen haben bei beiden Parteien einen nahezu gleichen Bedeutungszuwachs erfahren (SPD: 1; CDU/CSU: 1). Bei der SPD wurde der Wert allerdings von einer höheren Ausgangssituation her realisiert.

Abbildung 9: Relativer Wandel der Indikatoren nach Parteien

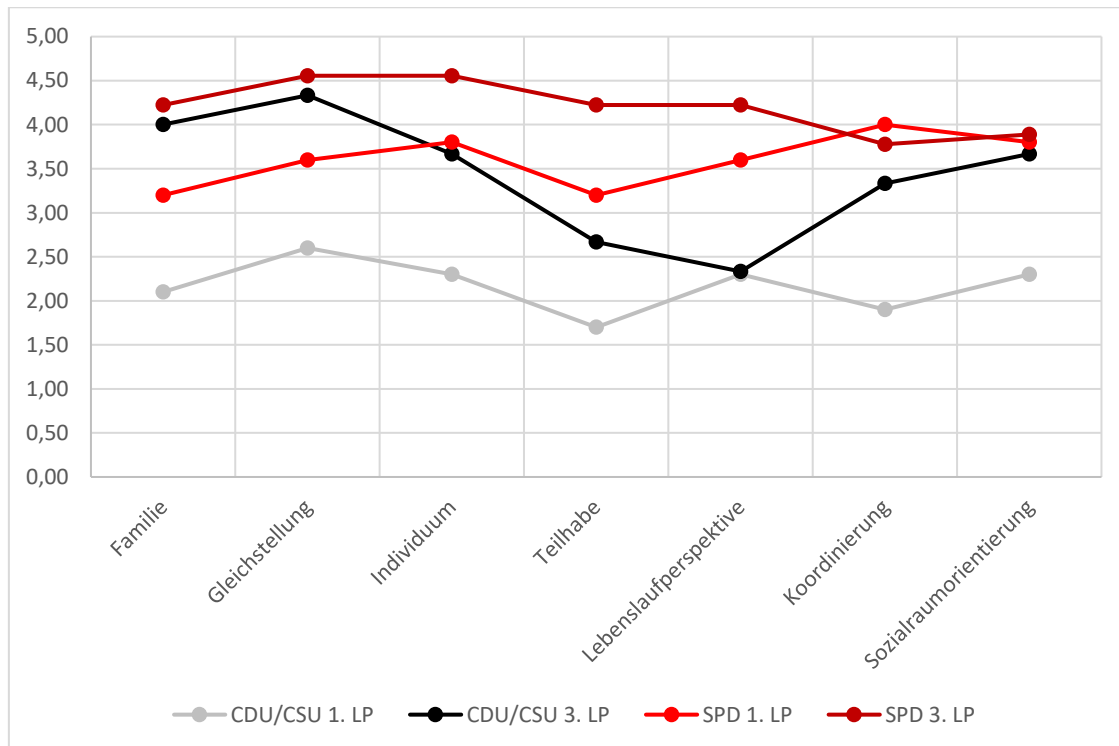


Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die relative Differenz zwischen SPD und CDU/CSU fällt auf der Instrumentenebene deutlicher aus. Dabei hat sich der größere Wandel im Bereich der Instrumente vorbeugender Sozialpolitik bei der CDU/CSU vollzogen und zwar insbesondere bei der Koordinierung von Politikfeldern (1,4) und der sozialraumorientierten Ausgestaltung von Instrumenten (1,4). Lediglich die Lebenslaufperspektive hat sich bei den unionsgeführten Regierungen über die drei LP nicht verändert (0). Zugleich fällt die Veränderung bei diesem Indikator auch bei der SPD moderat aus (0,6).

Vor dem Hintergrund dieser Unterschiede bei den parteipolitisch motivierten Verschiebungen drängt sich die Frage auf, was dies für die absoluten Niveaus vorbeugender Politik bei den beiden Parteien bedeutet: Hat die Union die SPD aufgrund der stärkeren Veränderung überholt? Bei der Rückkehr zur Betrachtung der absoluten Indikatorwerte (Abbildung 10) zeigt sich, dass sich CDU/CSU zwar – wie festgestellt – in fast allen Dimensionen auf die SPD zubewegt, die Sozialdemokraten sich jedoch gleichzeitig konsistent stärker vorbeugend orientiert haben. CDU/CSU haben sich auch hier – zumindest mit Blick auf die Vorstellungen über die Familie und die Gleichstellung – im Laufe des Untersuchungszeitraumes deutlich an die Positionen der SPD angenähert. Gleichzeitig zeigen die Vorstellungen über das Individuum und die Teilhabe jedoch sehr deutliche Differenzen auf. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass sich der Wandel zwischen beiden Parteien relativ gleich verteilt und die Union sich in diesem Bereich weniger stark angenähert hat.

Abbildung 10: Absoluter Wandel der Indikatoren nach Parteien zwischen der 1. und der 3. Legislaturperiode



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die beiden großen Volksparteien nutzen die verfügbaren Instrumente vorbeugender Sozialpolitik in ähnlichem Maße. Eine Ausnahme bildet die Lebenslaufperspektive. Diese wird zwar aufgrund ihrer praktischen Bedeutung für eine vorbeugende Sozialpolitik der Instrumentenebene zugeordnet, trägt in ihrer perspektivischen Anlage jedoch auch *policy-core*-Aspekte in sich. Nichtsdestotrotz hat sich der Abstand zwischen Union und SPD im Hinblick auf fünf der sieben Indikatoren zwischen der 1. und der 3. LP deutlich verringert.

3.3 Zusammenfassung und Übergang

Die zunehmende Orientierung an einer vorbeugenden Sozialpolitik ist nicht nur ein sozialwissenschaftliches Debattenphänomen, sondern spiegelt sich auch in einer kommunikativen Neujustierung der Sozialpolitik auf Länderebene wider. So gewinnt – wie ein Ergebnis unserer qualitativen Inhaltsanalyse zeigt – eine neue vorbeugende Sozialpolitik im Sinne eines „Sozialinvestitionsstaates“ (siehe Busemeyer 2014) in den Regierungserklärungen der Landesregierungen im Zeitverlauf an Bedeutung. In diesem ersten Teil der Studie wurden 48 Regierungserklärungen, die zwischen 2003 und 2016 über drei LP artikuliert wurden, entlang von sieben Indikatoren (Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe; Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung) vorbeugender Sozialpolitik empirisch untersucht. Das Erkenntnisinteresse unserer Untersuchung bestand darin, zu fragen, ob es erstens überhaupt eine Verschiebung hin zu einer vorbeugenden Sozialpolitik gibt, woran sie zweitens zu erken-

nen ist und worin drittens die Unterschiede in der Akzeptanz und Nutzung einer vorbeugenden Sozialpolitik begründet sein können. In diesem Sinne treffen wir Aussagen über die Bedeutung vorbeugender Sozialpolitik für die politische Kommunikation und strategische Präferenzsetzung von Regierungen. Keine Aussagen machen wir in diesem Teil unserer Untersuchung darüber, ob und wie vorbeugende Sozialpolitik in den Ländern konkret angewandt wird.

Die Ergebnisse in den drei Fragebereichen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Erstens kann festgestellt werden, dass vorbeugende Elemente in der Kommunikation über Sozialpolitik im Verlauf der drei LP stark an Bedeutung gewinnen. Zweitens zeigt sich der größte Wandel der Indikatoren im Zeitverlauf auf der Ebene der vier *policy-core*-Indikatoren (Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe), also bei den formulierten (Wert-)Vorstellungen, und nicht bei den *policy*- oder Zielerreichungsstrategien. Drittens waren alle sieben untersuchten Indikatoren unter SPD-geführten Regierungen im Durchschnitt deutlicher ausgeprägt als unter unionsgeführten Regierungen.

Gleichzeitig wurde beobachtet, dass die unionsgeführten Bundesländer sich zeitverzögert an den sozialdemokratischen Ländern orientierten und einen gewissen Annäherungsprozess vollzogen haben, in dem sie sich den vergleichsweise hohen Werten der SPD-geführten Bundesländer annähern. Damit hat sich die Orientierung an den charakteristischen Elementen vorbeugender Sozialpolitik von einer parteipolitischen Differenzposition hin zu einer tendenziell konsensualen Politik in diesem Bereich entwickelt. Dies bedeutet aber nicht, dass bei der vorbeugenden Sozialpolitik die Parteiendifferenz ausgehebelt worden wäre. Nach wie vor bedienen die Parteien unterschiedliche Präferenzen hinsichtlich der Familien-, Gleichstellungs- und Teilhabevorstellungen. Außerdem bleiben Unterschiede zwischen den Parteien bei einzelnen Indikatoren bestehen: Besonders auffällig ist weiterhin die große Lücke bezüglich des Lebenslaufansatzes und der sich dahinter verbergenden Bereitschaft zur Intervention entlang von Übergängen. Sozialpolitische Leitbilder, wie sie in den Regierungserklärungen formuliert werden, strukturieren die ordnungspolitischen Vorstellungen, Erwartungen und Anstrengungen sozialer Politik in einem Land. Diese Vorstellungen haben damit auch konkrete Konsequenzen, da sie für die Akteure in der Verwaltung wichtige Orientierungspunkte für die Gestaltung von sozialpolitischen Programmen und Maßnahmen sind.

Teil II: Implementierung

4 Steuerung vorbeugender Projekte: sozialpolitische Arrangements in den Bundesländern

In diesem Kapitel steht die Beantwortung der zweiten zentralen Forschungsfrage im Zentrum: Wie wird die Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik in der Praxis gesteuert? Uns interessiert hier insbesondere die Rolle der Ministerialverwaltung innerhalb der Landesregierungen, da diese mit den Implementationsarrangements betraut ist. Wir fragen, inwiefern diese dazu beitragen, dass die kommunalen, die freigemeinnützigen und die gewinnorientierten Träger sozialpolitischer Maßnahmen und Projekte die Zielsetzungen vorbeugender Politik verfolgen? Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen einer Ministerialverwaltung dafür zur Verfügung?

Vorbeugende Politik bedeutet, dass sozialpolitische Interventionen früh – vor Eintritt des Risikofalls – erfolgen und auf gute Infrastruktur sowie qualifiziertes Personal zurückgreifen können. Vorbeugende Sozialpolitik lässt sich als lebensphasenübergreifende und sozialraumorientierte Präventionskette fassen. Die Lebenslaufperspektive betrachtet die frühkindliche Phase besonders intensiv. Von zentraler Bedeutung sind zudem die jeweiligen Übergangspassagen, in denen Individuen von einem sozialen Status zum anderen wechseln. Diese Übergänge sind besonders anfällig für Brüche im Lebenslauf, so z. B. beim Wechsel von der Schule in den Beruf oder beim Übergang von der Erwerbsarbeit in die Familienphase und wieder zurück.

Statuswechsel werden nicht nur aus Sicht des Individuums als Übergang identifiziert. Sie sind auch im sozialpolitischen Institutionengefüge mit Übergängen verbunden – zwischen zuständigen Behörden, zwischen Rechtskreisen, zwischen Politikfeldern und staatlichen Ebenen. Die verschiedenen alten und neuen sozialen Risiken sind jeweils mit sehr unterschiedlichen Akteurs- und Institutionenkonstellationen verknüpft und haben ihre je eigenen rechtlichen Regelungen. Eine lebenslauforientierte Politik setzt indes voraus, dass die verschiedenen Akteurs- und Institutionenkonstellationen zusammengedacht und die Entscheidungen und Aktivitäten der verschiedenen Akteure aufeinander abgestimmt werden. Aus einer Implementationsperspektive stellt sich daher die Frage, ob es durch neue Arrangements gelingt, institutionelle Schnittstellen wirkungsvoller zu verknüpfen und die Koordination zwischen den beteiligten Akteuren zu verbessern.

Koordination steht auch im Zentrum des Sozialraum-Ansatzes. Dieser Ansatz spielt in den theoretisch-konzeptionellen Arbeiten zur vorbeugenden Sozialpolitik eine zentrale Rolle und wird hier auch unter dem Sichtwort *Setting*-Ansatz diskutiert. Sozialraumorientierte Maßnahmen setzen nicht am Individuum an, sondern an den Verhältnissen, in denen Individuen leben. Ziel ist es, Lebenswelten durch die Bereitstellung von sozialer Infrastruktur und eine verbesserte Abstimmung zwischen den vorhandenen Angeboten so zu gestalten, dass sie Menschen ein ‚gutes Leben‘ in einem spezifischen Sozialraum ermöglichen.

In den folgenden Kapiteln untersuchen wir zum einen, inwieweit sich eine Lebenslauf- und Sozialraumorientierung sowie eine Koordination über Politikfelder und -ebenen hinweg in Maßnahmen und Projekten vorbeugender Sozialpolitik manifestiert. Zum anderen wird danach gefragt, welche Rolle die Ministerialverwaltungen einnehmen, um diese Maßnahmen und Projekte zu steuern. Wir stellen zunächst unseren Ansatz und unsere Methodik vor (*Kapitel 4.1*) und gehen auf verschiedene denkbare Varianten der Projektsteuerung (Steuerung durch: Überzeugung, Aufklärung, Vorbilder, finanzielle Anreize, Kooperation und Hierarchie; *Kapitel 4.2*) ein. Im nächsten Schritt prüfen wir, inwieweit sich die von uns analysierten Projekte diesen Steuerungsformen zuordnen lassen und ob sich je nach Bundesland bzw. parteipolitischer Färbung der Landesregierung bestimmte Muster der Projektsteuerung erkennen lassen (*Kapitel 4.3*). *Kapitel 4.4* beschreibt am Beispiel von sechs prototypischen Projekten, wie die Gestaltung von institutionellen Übergängen in der Praxis konkret aussieht. *Kapitel 4.5* fasst die Ergebnisse dieses Untersuchungsschritts zusammen.

4.1 Ansatz und Methodik

Im Folgenden werden spezifische sozialpolitische Projekte, die sich dem Paradigma der vorbeugenden Sozialpolitik zurechnen lassen, und deren Steuerungsformen untersucht. Eine Herausforderung stellt es zunächst dar, entsprechende Projekte zu identifizieren: Projekte und Maßnahmen vorbeugender Sozialpolitik tragen keineswegs immer die Signalwörter *investiv*, *vorbeugend*, *aktivierend* oder ähnliche Begriffe in ihren Titeln. Sie können dann dem vorbeugenden Paradigma zugerechnet werden, wenn sie (1) einen investiven Charakter haben, (2) vorrangig Personen in komplexen Problemlagen adressieren sowie (3) an kritischen Statuspassagen im Lebenslauf ansetzen, in denen Weichen für die Zukunft gestellt werden. Wir haben uns in der Analyse auf die Kernfelder der investiven Sozialpolitik – Familie, Bildung und Arbeitsmarkt – konzentriert. Aus einer Lebenslaufperspektive erscheinen folgende *policies* dabei als zentral:

- frühkindliche Unterstützungs- und Bildungsaktivitäten;
- Jugendalter/junges Erwachsenenalter: Berufs- und Studienvorbereitung sowie Übergangunterstützung;
- Erwachsenenalter: lebenslanges Lernen, Vereinbarkeitspolitiken, (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt.

Auf der Basis dieser Überlegungen haben wir Experteninterviews in der Ministerialverwaltung der Länder geführt und uns bei der Auswahl der Expert_innen an den oben genannten Politikfeldern orientiert. Die Interviews folgten einem explorativen Design, das bei Untersuchungsgegenständen zur Anwendung kommt, die bislang noch wenig erforscht und dokumentiert sind und bei denen dem Interviewleitfaden eine eher rahmende Funktion zukommt (vgl. Kruse 2015, S. 167; Gläser/Laudel 2010).

In den Bundesländern wurden Interviews mit Gesprächspartnern aus den einschlägigen Ministerien (vorrangig Familien-, Bildungs- und Arbeitsmarkttressort) geführt.⁶ Dabei baten wir unsere Gesprächspartner u. a., uns je drei *best-practice*-Projekte zu nennen. Auf diese Weise – und mithilfe einer ergänzenden Web-Recherche⁷ – haben wir eine Liste mit rund 200 Projekten generiert (siehe Anhang). Diese können dem Paradigma der vorbeugenden Sozialpolitik zugeordnet werden und gelten aus der Sicht der von uns befragten Vertreter_innen der Ministerialverwaltung als *best practice* und innovativ. Mit dieser Erhebungsweise haben wir ein aus der Akteursperspektive generiertes – also induktiv gewonnenes – Innovationsverständnis zum Ausgangspunkt unserer Analyse gemacht.

Aus dieser Projektliste wurden im nächsten Analyseschritt 48 Projekte (drei je Bundesland) zur näheren Untersuchung ausgewählt. Diese sollten die Bandbreite von unterschiedlichen Implementationsarrangements abbilden. Wir haben daher Projekte ausgewählt, die unterschiedliche Zielgruppen/Lebensphasen adressieren, diverse Akteure einbinden und verschiedene Steuerungsformen und -instrumente verwenden. Anschließend wurden die Projekte auf der Basis einer qualitativen Inhaltsanalyse typologisiert (vgl. Kuckartz 2016, S. 143-161). Um die Ergebnisse rückzubinden und detaillierte Erkenntnisse zu den Hintergründen für die Implementierungsstrategien zu gewinnen, haben wir zudem eine Nacherhebung mit sechs ausgewählten Interviewpartnern durchgeführt. Diese ergänzten die Empirie mit weitergehenden Hinweisen und Erklärungen zu den von uns untersuchten Steuerungsformen.

4.2 Projektsteuerung – Anreize, Angebote oder hierarchische Intervention?

Charakteristisch für das politisch-administrative System der Bundesrepublik ist, dass die Länder im Sinne des Exekutivföderalismus für die Ausführung von Bundesgesetzen verantwortlich sind. In den nicht vom Bund besetzten Feldern haben sie darüber hinaus eigene Ressourcen und können mithin eigene Agenden setzen (siehe *Kapitel 2.2*). In den sozialpolitischen Feldern verfügen sie zwar für die Umsetzung von Bundesgesetzen über einen breiten administrativen Unterbau, als direkter Leistungserbringer treten sie aber kaum auf. Dies zeigt sich auch bei den von uns analysierten Projekten. In keinem der 48 Fälle führt die Ministerialverwaltung Maßnahmen vorbeugender Sozialpolitik selbst durch. Die Landesregierungen sind daher in allen Fällen in starkem Maße auf kommunale oder private (freigemeinnützige oder gewinnorientierte) Träger angewiesen, um Leitideen einer vorbeugenden Sozialpolitik umzusetzen. Aus einer

⁶ Insgesamt wurden in den 16 Bundesländern 41 leitfadengestützte Experteninterviews mit 74 Gesprächspartnern geführt.

⁷ Die Mehrzahl der hier erwähnten Projekte wurde uns von den Expert_innen in den Ministerien vermittelt. Allerdings waren nicht in allen politikfeldrelevanten Ministerien Interviews möglich. Um dennoch ein Gesamtbild über die 16 Bundesländer hinweg zu erhalten, wurden in diesen Fällen vorbeugende Projekte per umfassender Webrecherche auf der Basis des in den Interviews gewonnen Innovationsverständnisses nacherhoben.

Implementationsperspektive stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, wie das Zusammenspiel dieser verschiedenen Akteure gestaltet ist. Wie können Länder andere Akteure steuernd motivieren, um neue sozialpolitische Ideen umzusetzen?

Mit Fragen dieser Art befasst sich insbesondere die Literatur zu Formen der politischen Steuerung (vgl. z. B. Windhoff-Héritier 1987, S. 27-34; Braun/Giraud 2003; Mayntz 2004, Wenzelburger/Zohlnhöfer 2015, S. 21-25). Der Begriff der Steuerungsform beschreibt den „zentrale[n] Bestandteil von ‚Government‘, der Steuerungstätigkeit des Staates, die ihrerseits die Ziele, die in den Steuerungsprogrammen von Regierungen festgelegt werden, verwirklichen soll. [Sie sollen] soziale Prozesse allgemein und individuelles oder Organisationsverhalten im Besonderen beeinflussen“ (Braun/Giraud 2003, S. 149). Bezogen auf unseren Untersuchungsgegenstand geht es dabei um die Frage, mit welchen Steuerungsformen die Ministerialverwaltung die Ziele einer vorbeugenden Sozialpolitik verwirklichen will.

In der *policy*-Forschung werden insbesondere die folgenden Steuerungsformen unterschieden:

- Steuerung durch *Vorbilder, Überzeugung, Aufklärung*: indirekte Verhaltensbeeinflussung durch die Schaffung von Vorbildern, durch Überzeugung und Aufklärung, lässt sich als kognitive und motivationale Steuerung begreifen;
- Steuerung durch (materielle) *Anreize*: indirekte Verhaltensbeeinflussung, häufig durch materielle Zuwendungen;
- Steuerung durch *Angebote*: Bereitstellung von Infrastrukturen oder Leistungen, die von potenziellen Nutznießer_innen in Anspruch genommen werden können, um Verhaltensänderungen auszulösen; im Falle von Landesregierungen, die nur selten selbst als Leistungserbringer auftreten, erfolgt diese Steuerungsform indirekt durch *Kooperation bzw. Koproduktion*;
- Steuerung durch *Gebote oder Verbote*: direkte Beeinflussung, häufig unter Sanktionsandrohung.

In den von uns untersuchten Projekten manifestieren sich die unterschiedlichen Formen der politischen Steuerung wie folgt:

Vorbilder, Überzeugung, Aufklärung (Labels, Zertifikate):

Projektsteuerung durch die Schaffung von Vorbildern, durch Überzeugung und Aufklärung lässt sich als kognitive und motivationale Steuerung begreifen. Vorbilder, die eine Vorreiterfunktion für andere Akteure haben sollen, werden beispielsweise durch die Vergabe von Labels und Zertifizierungen ausgezeichnet. In Projekten, die sich diesem Typus zuordnen lassen, bietet die Ministerialverwaltung z. B. den Umsetzungsakteuren ein nach außen wirksames Label oder eine andere Form der Zertifizierung an, beteiligt sich jedoch nicht an der Finanzierung der Projekte. Die Akteure stellen eine vorab definierte Leistung in der Umsetzung weitestgehend unabhängig von der Länderebene bereit. Die Ministerialverwaltung steuert ausschließlich dadurch, dass sie Labels ausschreibt und die dafür zu erfüllenden Voraussetzungen definiert.

Welche Maßnahmen konkret vor Ort initiiert werden, liegt jedoch in der Hand der kommunalen oder privaten Träger. Die Projekte zeichnen sich durch einen großen Gestaltungsspielraum und hohe Autonomie bei den ausführenden Akteuren aus.

Anreiz – Finanzierung:

Bei materiellen Anreizen versucht die Ministerialverwaltung, kommunale und private Träger durch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen für Maßnahmen der vorbeugenden Sozialpolitik zu motivieren, etwa durch die Ausschreibung eines Förderprogrammes. Im Planungsprozess wird eine Zielsetzung erarbeitet und ein inhaltlicher Rahmen definiert, letzteres häufig in Abstimmung mit potenziell Interessierten oder deren (Dach-)Verbänden. In diesem Rahmen können dann Akteure eine vorab definierte Leistung in der Umsetzung weitestgehend unabhängig von der Länderebene bereitstellen und dafür Fördergelder beantragen. Ab dem Projektbeginn reduzieren sich diese Abstimmungen mit den Fördernehmern in der Regel auf das Projektmanagement. Die Projekte haben zwar häufig die Verbesserung der Kooperation und Koordination zum Gegenstand. Zumeist geht es dabei aber um horizontale Kooperation vor Ort, weniger um Koordination über die politischen Ebenen hinweg. Die Projekte zeichnen sich typischerweise dadurch aus, dass es in der Umsetzung wenig Feinabstimmung zwischen Ministerialverwaltung und ausführenden Projektträgern gibt. Stattdessen koordinieren sich die zuständigen Akteure bzw. Behörden eigenständig oder fördern Koordinationsaspekte zwischen lokalen Beteiligten. Ein Bedarf an ebenenübergreifender Kooperation, und damit an Interventionsmöglichkeiten der Ministerialverwaltung, wird nicht unterstellt. In einigen Projekten werden diese Prozesse auch an Landesförderbanken oder ähnliche Institutionen delegiert. Die operative Leitung und die personellen Ressourcen werden von einem externen Akteur umgesetzt.

Kooperation/Koproduktion:

Bei dieser Steuerungsform geht die Ministerialverwaltung über das Setzen von Anreizen hinaus und versucht, Maßnahmen der vorbeugenden Sozialpolitik gemeinsam mit anderen Akteuren zu erreichen. Der Typ Kooperation/Koproduktion zeichnet sich dadurch aus, dass die Ministerialverwaltungen in diesen Fällen beständig aktiv steuern. Die personelle Ressourcenaufbringung und Steuerungsleistung beschränkt sich also nicht schwerpunktmäßig auf die im Planungsprozess erarbeitete Zielsetzung. Projekte können diesem Typ zugeordnet werden, wenn sie eine eigens für das Projekt eingerichtete Steuerungsgruppe aufweisen, in der Vertreter_innen der Ministerien und lokalen Träger in regelmäßigen Treffen den Prozess und die Entwicklung des Projekts begleiten und weitertreiben. Auch projektbezogene Koordinatorenstellen sind als Signal für diese Steuerungsform anzusehen. Bei diesen Projekten wird also eine Art Meta-Governance etabliert, geht es hier doch vor allem um die Koordination der Leistungserbringung der beteiligten Akteure. Häufig weisen die Projekte einen erhöhten Steuerungsbedarf auf, da sie bspw. eine neu etablierte Kooperation verschiedener Ministerien oder

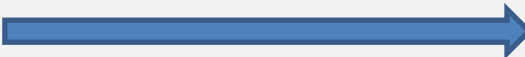
aber eine flächendeckende Beteiligung aller Landkreise umfassen, in die die Landesebene als nächst höhere Instanz steuernd eingreift.

Steuerung durch Gebote oder Verbote:

Bei diesem Projekttypus steuert die Ministerialverwaltung hierarchisch, indem sie beispielsweise Gebote zur verpflichtenden Teilnahme an bestimmten Projekten ausspricht. Beispiele sind die verpflichtende Teilnahme beim NRW-Projekt *Kein Abschluss ohne Anschluss* oder die verbindliche Vernetzung bei Jugendberufsagenturen. Diese Steuerungsform ist im Rahmen der meisten Projekte vorzufinden, allerdings im Sinne der allgemeinen Projektrichtlinien und nicht im Hinblick auf eine vorbeugespezifische Selektion. Da es aber bei dieser Typologie darum geht, das primäre Wesensmerkmal eines Projektes auszuweisen, ist es nicht möglich gewesen, einen konkreten Fall im Sample der hier untersuchten Projekte zuzuordnen.

Aus den vorangegangenen Beschreibungen wird deutlich, dass sich die verschiedenen Steuerungsformen vor allem darin unterscheiden, wie viel Handlungs- und Gestaltungsspielraum die Ministerialverwaltung den Umsetzungsakteuren gewährt bzw. wie stark und engmaschig sie interveniert, um Ziele des Projekts zu verwirklichen. Tabelle 6 ordnet die Steuerungsformen hinsichtlich des Grads der staatlichen Steuerungsintensität.

Tabelle 6: Typologie der Steuerungsformen

	Grad der staatlichen Interventionsintensität			
				
Steuerungsformen	Vorbilder, Überzeugung, Aufklärung (etwa über ein Label)	Anreiz: Finanzierung	Kooperation/ Koproduktion	(Ge- bzw. Verbote)

Quelle: Eigene Darstellung.

In der Literatur wird ein staatlicher Steuerungswandel konstatiert, der mit den Begriffen ‚von government zu governance‘ beschrieben wird. Ein wichtiges Ziel von *governance* ist es, die gesellschaftliche Selbstorganisation anzuleiten, zu fördern und zu koordinieren (vgl. Braun/Giraud 2003, S. 148). Wirtschaftliche wie gesellschaftliche Akteure werden daher zunehmend in die öffentliche Aufgabenerfüllung mit einbezogen, indem ihnen konkrete Aufgaben übertragen werden. Dabei zieht sich der Staat jedoch keineswegs gänzlich aus der Verantwortung zurück (wenngleich finanzielle und personelle Ressourcenfragen bei dieser Entwicklung eine wichtige Rolle spielen). Häufig behalten öffentliche Akteure eine zentrale Funktion, z. B. bei der Identifikation und Ausformulierung von Bedarfen und/oder indem sie Anreize setzen und Angebote machen, um die Entscheidungen und Aktivitäten anderer Akteure zu beeinflussen. Mit Blick auf die Steuerungsformen bedeutet dieser Wandel, dass hierarchische Interventionen durch den Staat, d. h. Steuerung über direkte Beeinflussung, insbesondere

durch Ge- und Verbote, tendenziell an Bedeutung verlieren. Sie werden zunehmend durch eine Kombination unterschiedlicher indirekter Regelungsmechanismen ersetzt. Hierarchische Steuerung wird dabei sowohl durch markt- und wettbewerbliche Steuerungsformen (z. B. Steuerung über wettbewerblich vergebene Finanzmittel) als auch durch netzwerkartige Steuerungsformen, bei denen Akteure kooperieren, ergänzt. Politische Steuerung zeichnet sich daher typischerweise durch einen Mix unterschiedlicher Steuerungsformen aus (siehe auch Stoy 2016a, S. 37) – die entscheidende Frage ist dabei, welche Steuerungsform dominant ist. Dies ist Gegenstand des folgenden Kapitels.

4.3 Vielfalt der Steuerung von Projekten vorbeugender Sozialpolitik

4.3.1 Projekte nach Bundesländern, Politikfeldern und Steuerungsformen

Zur Strukturierung und Ordnung der ausgewählten 48 Projekte charakterisieren wir diese zunächst anhand von drei Dimensionen: Erstens anhand des zugehörigen Bundeslandes, zweitens nach dem zugeordneten Politikfeld und drittens aufgrund der instrumentalen Ausgestaltung im Hinblick auf die Lebensphasenorientierung sowie der jeweiligen Steuerungsform, die angibt, inwieweit die jeweilige Landesregierung in die Umsetzung des Projekts involviert ist (Tabelle 7).

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Tabelle 7: Übersicht Steuerungsformen von 48 Projekten

Projekt	Bundesland	Politikfeld	Interventionsform
Passiv-Aktiv-Tausch PLUS	Baden-Württemberg	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Modell ‚Tandem‘	Baden-Württemberg	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Landesprogramm ‚Stärke‘	Baden-Württemberg	Familien-/Gesundheitspolitik	Kooperation/Koproduktion
Bildungsregionen Bayern	Bayern	Bildungspolitik	Vorbildfunktion (Label)
Familienpakt Bayern	Bayern	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Kooperation/Koproduktion
CURA ‚Coaching von Familien zur Bekämpfung urbaner Arbeitslosigkeit‘	Bayern	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Landeskonzert Berliner Jugendberufsagentur	Berlin	Bildungs-/Arbeitsmarktpolitik	Kooperation/Koproduktion
Berliner Jobcoaching	Berlin	Arbeitsmarktpolitik	Kooperation/Koproduktion
Aufsuchende Elternhilfe	Berlin	Familien-/Gesundheitspolitik	Kooperation/Koproduktion
Regionalbüros Fachkräftesicherung	Brandenburg	Arbeitsmarktpolitik	Kooperation/Koproduktion
Türöffner Zukunft Beruf. Brandenburger Netzwerk für Jugendliche	Brandenburg	Bildungs-/Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Koordinierungsstelle gesundheitliche Chancengleichheit	Brandenburg	Familien-/Gesundheitspolitik	Finanzierung
Jugendberufsagentur	Bremen	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
LAZLO – Perspektive Arbeit: Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose	Bremen	Arbeitsmarktpolitik	Kooperation/Koproduktion
Bremer Initiative zur Stärkung frühkindlicher Entwicklung (BRISE)	Bremen	Familien-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Jugendberufsagentur	Hamburg	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
JugendAktivPlus	Hamburg	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF)	Hamburg	Arbeitsmarkt-/Bildungs-/Familienpolitik	Finanzierung
Pakt für den Nachmittag	Hessen	Bildungs-/Familienpolitik	Kooperation/Koproduktion
‚Kompetenzen entwickeln – Perspektiven eröffnen‘	Hessen	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Landesprogramm Etablierung von Familienzentren in Hessen	Hessen	Familienpolitik	Finanzierung
Landesprogramm Familienhebammen	Mecklenburg-Vorpommern	Familien-/Gesundheitspolitik	Kooperation/Koproduktion
Bündnis Kinderschutz M-V (Landesmodellprojekt)	Mecklenburg-Vorpommern	Familien-/Gesundheitspolitik	Finanzierung

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Projekt	Bundesland	Politikfeld	Interventionsform
AQuA-Arbeit und Qualifizierung für Alleinerziehende	Mecklenburg-Vorpommern	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Landesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit	Niedersachsen	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Familienservicebüros	Niedersachsen	Familienpolitik	Finanzierung
Mütterzentren	Niedersachsen	Familienpolitik	Finanzierung
Kein Abschluss ohne Anschluss	Nordrhein-Westfalen	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Starke Quartiere, starke Menschen	Nordrhein-Westfalen	Arbeitsmarkt-/Familien-/Integrations-/Wirtschafts-/Infrastrukturpolitik	Finanzierung
Kein Kind zurücklassen (KeKiZ)	Nordrhein-Westfalen	Familien-/Bildung-/Gesundheitspolitik	Kooperation/Koproduktion
Westpfalzinitiative	Rheinland-Pfalz	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Servicestelle Netzwerk Familien stärken	Rheinland-Pfalz	Familienpolitik	Finanzierung
Kita! Plus/Kita im Sozialraum	Rheinland-Pfalz	Bildungs-/Familienpolitik	Finanzierung
Arbeit für das Saarland - Landesprogramm ASaar	Saarland	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Aktionsbündnis Berufliche Ausbildung und Übergang Schule-Beruf (Zukunftsverbündnis Saar)	Saarland	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Landesprogramm zur Förderung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule („Schoolworker“)	Saarland	Familien-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Förderrichtlinie Sozialer Arbeitsmarkt	Sachsen	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Projekt/ Modell Tandem	Sachsen	Arbeitsmarkt-/Familienpolitik	Finanzierung
Aktionsplan zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen	Sachsen	Gleichstellungspolitik	Finanzierung
Gesellschaftliche Teilhabe: Jobperspektive 58+	Sachsen-Anhalt	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Regionales Übergangsmanagement RÜMSA	Sachsen-Anhalt	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Landesberufsorientierungsprogramm BRAFO	Sachsen-Anhalt	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Familienzentren	Schleswig-Holstein	Familienpolitik	Finanzierung
Handlungskonzept Plus	Schleswig-Holstein	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Kooperation/Koproduktion
Jugendaufbauwerk SH	Schleswig-Holstein	Arbeitsmarkt-/Bildungspolitik	Finanzierung
Landesprogramm Schulbezogene Jugendsozialarbeit	Thüringen	Bildungs-/Familienpolitik	Finanzierung
Landesprogramm Arbeit (LAT)	Thüringen	Arbeitsmarktpolitik	Finanzierung
Eltern-Kind-Zentren (ThEKiZ)	Thüringen	Familienpolitik	Kooperation/Koproduktion

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Anhand der Tabelle 8, welche die Projekte den jeweiligen Politikfeldern zuordnet, lassen sich folgende Trends erkennen: Die adressierten Themenfelder sind der Familien-, Bildungs-, Arbeitsmarkt-, Gesundheits-, Gleichstellungs-, Integrations-, Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik zuzuordnen. Vorbeugende Sozialpolitik ist – dies sei hier noch einmal betont – kein eigenständiges Politikfeld, sondern ein Querschnittsthema, in das je nach Projektziel unterschiedliche Ministerien und Akteure vor Ort involviert sind.

Tabelle 8: Projekte nach Politikfeldern

Familienpolitik	Bildungspolitik	Arbeitsmarktpolitik	Gesundheitspolitik	Gleichstellungspolitik	Integrationspolitik	Wirtschaftspolitik	Infrastrukturpolitik	Projekte
X								6
	X							1
		X						9
	X	X						10
X		X						8
X	X							5
X			X					5
X	X		X					1
X	X	X						1
				X				1
X		X			X	X	X	1
								48
27 (32%)	18 (20%)	29 (35%)	6 (7%)	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	84

Quelle: Eigene Darstellung; die unterste Zeile bildet die Anzahl der Bezüge innerhalb der Projekte auf die Politikfelder ab.

In der Gesamtbetrachtung werden mit den 48 Projekten acht Politikfelder adressiert und 84 Bezüge zu diesen hergestellt. Dabei haben die meisten untersuchten Projekte einen familien- (32 %) oder arbeitsmarktpolitischen Bezug (35 %). 27 bzw. 29 Projekte konnten diesen beiden Politikfeldern zugeordnet werden. Die Auflistung zeigt außerdem die Schnittstellenorientierung der vorbeugend-sozialpolitischen Arrangements auf. Die Mehrzahl der Projekte (66 %) integriert zwei oder mehr Politikfelder. Zehn Projekte kombinieren Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik (21 %), acht Familien- und Arbeitsmarktpolitik (17 %) und jeweils fünf Familien- und Gesundheitspolitik bzw. Familien- und Bildungspolitik (10 %). Neun (19 %) Projekte haben

einen reinen arbeitsmarktpolitischen Bezug, sechs (12,5 %) Projekte wiederum können dem Bereich der Familienpolitik zugeordnet werden.

Aus der Zuordnung der ausgewählten 48 Projekte in die Steuerungstypologie aus Tabelle 6 ergibt sich folgende Verteilung (Tabelle 9): Der Typ der Steuerung über Vorbildfunktion wird von einem Projekt abgedeckt (*Bildungsregionen Bayern*), der Anreizsteuerung über Finanzierung wurden 27 Projekte und dem Steuerungstyp der Kooperation/Koproduktion 20 Projekte zugeordnet.

Tabelle 9: Typologie der Steuerungsformen mit zugeordneten Projekten

Steuerungsform	Grad der staatlichen Interventionsintensität			
	Vorbildfunktion (etwa Label)	Finanzierung	Kooperation/Koproduktion	Hierarchie/ Gebote
Meta-Governance	0	3	14	–
Keine Meta-Governance	1	24	6	–

Quelle: Eigene Darstellung.

Demnach lässt sich festhalten, dass Finanzierung einerseits und Kooperation/Koproduktion andererseits die beiden zentralen Steuerungsformen sind, mit denen die Ministerialverwaltungen die Umsetzung der von uns näher betrachteten 48 Projekte beeinflussen wollen. Dabei unterscheiden sich beide Steuerungsformen insbesondere entlang der Häufigkeit der Interaktion, der Einflussnahme auf den Projektverlauf und der verfolgten Zielsetzungen. Wie oben bereits beschrieben, hat sich in den unterschiedlichen Formen der kooperativen Steuerung die Einrichtung von Steuerungsgruppen als Meta-Governance bewährt. Darüber erhalten Ministerialverwaltungen Steuerungspotenziale, ohne vom kooperativen Ansatz zwischen verschiedenen Akteuren und Ebenen abzurücken. Wie in Tabelle 9 erkennbar, gibt es bei 14 Projekten des Typs Kooperation/Koproduktion Mechanismen von Meta-Governance, sechsmal existiert keine eigene Steuerungsgruppe. In diesen sechs Fällen können wir jedoch von einer sehr weitreichenden Form der Kooperation bis hin zur Koproduktion sprechen. Das bedeutet, dass nicht nur finanzielle oder datenbezogene Ressourcen ausgetauscht, sondern auch (Teil-)Aufgaben im Projekt durch eigenes Personal übernommen werden. Ein Beispiel hierfür sind im Ministerium angesiedelte Vernetzungsstellen, die Beratungs- und Weiterbildungsaufgaben z. B. für Mitarbeiter in den lokalen Projekten übernehmen. Unter den Projekten der Steuerungsform Finanzierung findet sich Meta-Governance immerhin in drei von 27 Projekten. Meta-Governance ist, wie oben aufgezeigt, als Signal für Kooperation zu werten. Beschränkt sich die Interaktionsrate allerdings auf ein- oder zweimal jährlich, reicht dies nicht aus, um der interventionsintensiven Steuerungsform Kooperation/Koproduktion zugeordnet zu werden.

Es drängt sich in diesem Zusammenhang die Frage auf, welche Faktoren diese Wahl der Steuerungsformen vonseiten der Ministerialverwaltungen erklären.

Tabelle 10: Trends der projektbezogenen Steuerungstypologie

	Vorbildfunktion	Finanzierung	Kooperation/Koproduktion
Stadtstaat	–	22% (2)	78% (7)
Flächenstaat	1	66% (25)	34% (13)
Ost (mit Berlin)	–	56% (10)	44% (8)
West	1	59% (17)	41% (12)
SPD/Grüne/Linke-geführt	–	46% (15)	54% (18)
CDU/CSU-geführt	1	57% (8)	43% (6)

Quelle: Eigene Darstellung.

Anhand der Tabelle 10 lässt sich erkennen, dass die Größe des Bundeslandes (Stadtstaat versus Flächenland) den Interventionsgrad der Ministerialverwaltung beeinflusst: In den Stadtstaaten fallen 78 % der Projekte (7) unter den Typ Kooperation/Koproduktion und nur 22 % unter Steuerung durch Finanzierung (2). Bei den Flächenländern ist es genau umgekehrt. Hier überwiegt mit 66 % der Typus Finanzierung (25) gegenüber 34 % der Projekte (13) mit Kooperation/Koproduktion als Steuerungsform. Hierbei handelt es sich um einen plausiblen Befund, da die Differenz zwischen kommunaler Ebene und Ministerialverwaltung weniger ausgeprägt ist. Ministerialverwaltungen sind in den Stadtstaaten direkter operativ tätig und stärker in das lokale Geschehen eingebunden als jene in den Flächenländern. Die Ost-West-Unterscheidung spielt hingegen keine Rolle bei der Wahl der Steuerungsformen. Ähnliches kann hinsichtlich der parteipolitischen Färbung der Landesregierung konstatiert werden.

4.3.2 Projekte nach Lebensphasen

Wie oben bereits ausgeführt, bilden die Arrangements vorbeugender Sozialpolitik akteurs- und institutionenübergreifende Strukturen zwischen verschiedenen Politikfeldern aus, ohne dass eine übergreifende politikfeld-ähnliche Arena mit eigenen Akteuren zu erkennen wäre. Was sich aber herausbildet, sind Akteurs- und Institutionenkonstellationen, die sich auf typische Übergangssituationen im Lebenslauf konzentrieren und dabei jeweils unterschiedliche Lebensphasen in den Blick nehmen. Wir konnten drei herausragende Lebensphasen identifizieren, in denen sich diese Entwicklung vollzieht. Die erste Phase *Frühkindliche Phase – Grundschule* zielt auf Präventionsketten für Familien mit kleinen Kindern, um gesundheits-, bewegungs-, ernährungs-, sprach- und bildungsfördernde Aktivitäten zu vernetzen. Neben den speziellen Professionen, die dafür notwendig sind, kommt dem Übergang von der Kindergarten- in die Schulphase eine große Bedeutung zu. Die zweite Phase *Jugendliche – Übergang Schule–Beruf* zeichnet sich dadurch aus, dass dort Schule, Jugendhilfe und frühzeitige Kontakte zu den Arbeitsmarktteuren wichtige Rollen spielen. Konzepte der Jugendsozialarbeit nehmen hierbei rele-

vante Lotsen- und Brückenfunktionen ein. Schließlich setzen die Projekte im Hinblick auf die dritte Phase *Erwerbsleben* im Erwachsenenalter vermehrt auf ganzheitliche Unterstützungs- und Coachingkonzepte, in denen Familien- und Jugendhilfe oder auch psychologische Dienste, zusätzlich zu den klassischen Arbeitsmarktakteuren, unterstützende Angebote unterbreiten.

Im Folgenden werden die Definitionen und Indikatoren vorgestellt, anhand derer wir die Projekte den drei Lebensphasen zugeordnet haben.

Lebensphase 1: Frühkindliche Phase – Grundschule

Die erste Lebensphase *Frühkindliche Phase – Grundschule* umfasst das Lebensalter eines Kindes von der Geburt bis zum Eintritt in die Grundschule im Alter von sechs bzw. sieben Jahren. In dieser Phase geht es schwerpunktmäßig darum, dass Kinder so früh wie möglich gefördert werden. Diese Frühförderung geschieht selbst bei den unter dreijährigen Kindern verstärkt außerhalb der Familie in Kinderkrippen. Hierbei sollen vor allem eine optimale individuelle Förderung sowie ein gesundes Aufwachsen der Kinder ermöglicht werden. Ab dem Alter von drei Jahren findet dann „[d]er Übergang von einem [eher noch] familial bestimmten Leben in den öffentlichen Raum eines Kindergartens“ (Honig 2008, S. 57) statt, der in der Regel bis zum Eintritt in die Grundschule besucht wird. Ab diesem Zeitpunkt ist die Förderung der Kinder in der Regel in außerfamiliärer Betreuung, Bildung und Erziehung organisiert. Sie erfolgt zumeist in Kindertageseinrichtungen, in einigen Fällen auch durch Tagespflegepersonen. Im Hinblick auf das Konstrukt des vorbeugenden Sozialstaats spielt die Institution des Kindergartens eine zentrale Rolle als „inspirierender sozialer Raum am Anfang des individuellen Lebensverlaufes“ (Schroeder 2012, S. 11).

Zudem ist im Sinne des Konzepts einer vorbeugenden Sozialpolitik von besonderer Bedeutung, dass jedes Kind von Geburt an eine chancen- und bildungsgerechte Förderung in Anspruch nehmen kann. Jedes Kind soll unabhängig von sozialer Herkunft, Geschlecht, Behinderung sowie Migrationshintergrund in den Einrichtungen eine optimale Vorbereitung auf den Eintritt in die Grundschule erhalten. Allerdings können derartige Zielsetzungen nicht ausschließlich in einer außerfamiliären Institution wie der Kindertagesstätte umgesetzt werden. Vielmehr sind zusätzlich Netzwerke nötig, die „Brücken zwischen Individuen und Institutionen“ (Schroeder 2012, S. 76) aus dem familiären und außerfamiliären Bereich schlagen können. Vor allem für Familien aus sozioökonomisch schwächeren Quartieren kommt diesen Netzwerken eine besondere Bedeutung zu. Vorbeugend-sozialpolitische Arrangements in der frühkindlichen Phase verfolgen also das Ziel, umfassende Präventionsketten zu schaffen, in denen familiäre, gesundheitliche und bildungsbezogene Aspekte integriert sind. Dies geschieht vorzugsweise durch eine unterstützende Kooperation zwischen allen relevanten Akteuren und Institutionen aus dem familiären und außerfamiliären Bereich.

Lebensphase 2: Jugendliche – Übergang Schule–Beruf

Die zweite Lebensphase *Jugendliche – Übergang Schule–Beruf* umfasst den Zeitraum vom Beginn der Sekundarstufe I bis hin zum Übergangsschritt von der Sekundarstufe I in eine Berufsausbildung bzw. von der Sekundarstufe II in das Studium oder in eine Berufsausbildung. Diese Phase ist von besonderer Relevanz, da sie die entscheidenden Weichen für die sich an die Schullaufbahn anschließende Erwerbsbiografie stellt.

Das diese Lebensphase auszeichnende, dezidiert vorbeugende Element besteht in frühzeitig ergriffenen Maßnahmen (in den untersuchten Projekten in der Regel ab der 7. oder 8. Klasse), um Probleme beim Übergang Schule–Beruf im Vorhinein zu verhindern. Aus diesem Grund kommt den Schulen eine zentrale, vorbereitende Rolle zu. Sie sind der Ort, wo sich das Wissen über mögliche Problemlagen von Schüler_innen bündelt und dementsprechend Interventionen vielversprechend sind. Hinsichtlich der Operationalisierung geht es uns um drei Bereiche vorbeugend-sozialpolitischer Arrangements. Der erste Bereich umfasst berufs- und studienvorbereitende Maßnahmen, um die individuellen Kompetenzen der Schüler_innen für den Übergang in eine Berufsausbildung zu verbessern. Im zweiten Bereich stehen Maßnahmen im Blickpunkt, die negative soziale Entwicklungen frühzeitig erkennen und beheben bzw. durch allgemeine Förderung der Persönlichkeitsentwicklung und des sozialen Verhaltens präventiv verhindern sollen. Bei diesen Maßnahmen kommt das konstitutive Wesensmerkmal des Konzepts der vorbeugenden Sozialpolitik besonders zum Vorschein: Problemlagen wie Arbeitslosigkeit nach dem Schulabgang, etwa aufgrund ‚mangelhaften‘ Übergangsmanagements, sollen gar nicht erst entstehen. Der dritte Bereich in dieser Lebensphase umfasst Maßnahmen, die während der Ausbildungszeit bzw. bei denjenigen ansetzen, die ohne Abschluss oder Anschlussbeschäftigung die Schule verlassen haben.

Lebensphase 3: Erwerbsleben

Die dritte Lebensphase *Erwerbsleben* umfasst gemeinhin den Eintritt in das Erwerbsleben bis zum Beginn des Rentenbezugs. Diese Phase macht den Großteil der gesamten Lebensdauer eines Individuums aus und wird meist durch den Beruf bestimmt. In dieser Zeit übt eine erwerbstätige Person allerdings keineswegs nur ihren Beruf aus. In Anbetracht veränderter Geschlechterrollen und neuer Familienleitbilder wird die strikte Trennung zwischen (männlicher) Ernährer-Rolle und (weiblicher) Reproduktionsarbeit zunehmend obsolet. An die Stelle des *male-breadwinner model*, das Frauen maximal eine Zuverdienerinnen-Rolle zuwies, treten partnerschaftliche Familienmodelle. Hier sind beide Partner (wenngleich häufig in unterschiedlichem Ausmaß) erwerbstätig und übernehmen Aufgaben im familiären Bereich. Der Wandel tradierter Geschlechterrollen und klassischer Familienleitbilder wird durch den Wandel der Beschäftigungsstrukturen und die zunehmende Flexibilisierung von Arbeitszeitmodellen zusätzlich vorangetrieben. Eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird dadurch zu

einem eminent wichtigen Bestandteil eines vorbeugenden Sozialstaats (vgl. Schroeder 2012, S. 66). Vorbeugend-sozialpolitische Arrangements auf Bundesländerebene, die sich auf die Phase des Erwerbslebens beziehen, zeichnen sich aus dieser Perspektive besonders dadurch aus, dass sie eine vereinbarkeitsermöglichende berufs- und familienfreundliche Infrastruktur bereitstellen.

Übergreifend ist die zentrale Zielsetzung von vorbeugend-sozialpolitischen Maßnahmen in der Phase des Erwerbslebens allerdings die Prävention und Bewältigung von Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und Langzeitarbeitslosigkeit im Besonderen. Das Konzept einer vorbeugenden Sozialpolitik versteht „Erwerbsarbeit als einen Schlüssel, um die sozialen Risiken unserer Zeit besser bewältigen zu können“ (Schroeder 2012, S. 52). Da die beruflichen Anforderungen an Erwerbstätige zunehmend steigen bzw. sich beständig verändern, gehören berufliche Förderungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, die der Idee des lebenslangen Lernens folgen, zur Grundausstattung einer vorbeugenden Sozialpolitik.

Langzeitarbeitslose befinden sich zumeist ‚verfestigt‘ in Arbeitslosigkeit und sind nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft zurück in eine Erwerbsarbeit zu gelangen. Dies geht oft damit einher, dass von Langzeitarbeitslosigkeit betroffene Personen von multiplen ‚Vermittlungshemmnissen‘ umgeben sind. Neben dem Problem der Arbeitslosigkeit bestehen also gleichzeitig weitere Problemlagen, meist im direkten familiären Umfeld, die sie selbst nicht bewältigen können. Demnach müssen sich vorbeugend-sozialpolitische Arrangements nicht nur einem Einzelproblem (Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Vereinbarkeit) widmen, sondern die Personen und ihre Lebenswelt ganzheitlich betrachten. Solche Arrangements zeichnen sich dadurch aus, dass Sozialstaatsakteure kooperieren. Dies betrifft Akteure, die bislang zeitgleich, aber unabhängig voneinander die Probleme von Personen bearbeitet haben (z. B. Qualifizierung und Bearbeitung von gesundheitlichen oder psychosozialen Problemen). Genauso aber auch jene Akteure, die sich nacheinander, aber ohne ‚Übergabe‘, mit Personen (z. B. am Übergang Schule–Beruf) auseinandergesetzt haben. Charakteristisch für Arrangements vorbeugender Sozialpolitik sind also akteurs- bzw. phasenübergreifende Ansätze. So lassen sich Problemlösungen entwickeln, die Betroffene unterstützen, den Weg (zurück) in das Erwerbsleben zu finden.

Im vorangegangenen *Kapitel (4.3.1)* wurde festgestellt, dass die Mehrzahl der von uns untersuchten Projekte einen arbeitsmarktpolitischen Bezug hat. Dies spiegelt sich auch bei der Betrachtung der Projekte nach Lebensphasen wider: Ein Drittel der 48 Projekte sind der Lebensphase Erwerbsleben (16) zuzuordnen, berücksichtigt man zudem noch die 13 Projekte, die die Lebensphase Übergang Schule–Beruf adressieren, so tritt der Arbeitsmarktfokus noch deutlicher hervor (siehe Tabelle 11).

Tabelle 11: Projekte nach Steuerungsformen und Lebensphase

	Frühkindliche Phase – Grundschule	Jugendliche – Übergang Schule–Beruf	Erwerbsleben
Finanzierung	6	4	12
Kooperation/Koproduktion	7	9	4

Quelle: Eigene Darstellung.

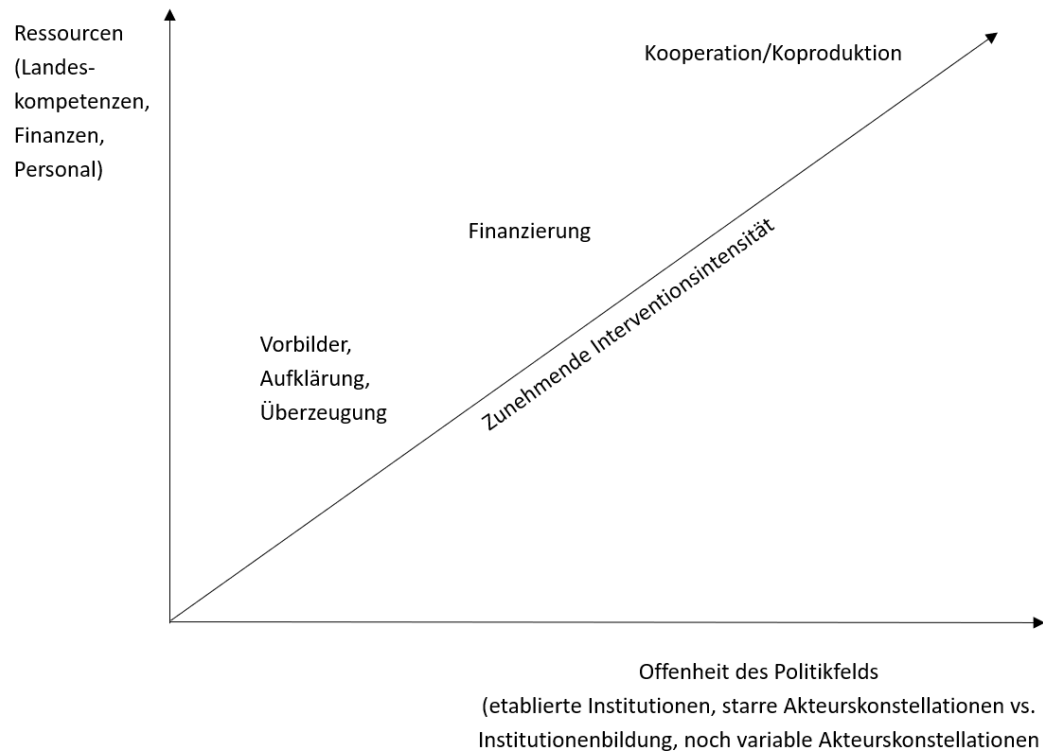
In Tabelle 11 haben wir die Projekte⁸ in einem zweidimensionalen Merkmalsraum aufgeschlüsselt und hierbei neben der Lebensphase auch die jeweilige primäre Interventionsform der Ministerialverwaltung berücksichtigt. In der Gesamtschau ergeben sich so sechs Gruppen: (1) *Finanzierung/Frühkindliche Phase – Grundschule*, (2) *Finanzierung/Jugendliche – Übergang Schule–Beruf*, (3) *Finanzierung/Erwerbsleben*, (4) *Kooperation–Koproduktion/Frühkindliche Phase – Grundschule*, (5) *Kooperation–Koproduktion/Jugendliche – Übergang Schule–Beruf* sowie (6) *Kooperation–Koproduktion/Erwerbsleben*. Die Verteilung der Projekte zeigt klare Auffälligkeiten: In der frühkindlichen Phase sowie vor allem beim Übergang Schule–Beruf wird verstärkt auf die Steuerungsformen der Kooperation/Koproduktion zurückgegriffen. Bei arbeitsmarktbezogenen Projekten im Erwachsenenalter kommt dagegen eher die Steuerungsform der Finanzierung (Anreizebene) zum Einsatz.

Wie lassen sich diese unterschiedlichen Implementationsmuster erklären? Eine naheliegende These ist, dass ein Zusammenhang zwischen der Interventionsintensität der Ministerialverwaltung und der politischen Bedeutung, die eine Landesregierung einem Themenfeld zuspricht, existiert: Je enger und je intensiver gesteuert wird, umso bedeutsamer ist das Feld für die Landesregierung. Dem ist jedoch unserer Auffassung nach entgegenzuhalten, dass auch die Offenheit des Politikfelds die Wahl der Implementationsstrategie entscheidend beeinflusst. In welchem Umfang gibt es in einem Themenfeld bereits fest etablierte Akteurskonstellationen und erprobte Institutionen? Wieviel ‚Raum‘ zur Intervention bleibt der Ministerialverwaltung vorbehalten bzw. wo wird sie als Stütze benötigt? Hier stehen Projekte, insbesondere aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik, mit sehr festen Akteurskonstellationen denjenigen gegenüber, die bspw. der frühkindlichen Bildung und Betreuung zuzuordnen sind, da diese ein relativ neues politisches Interventionsfeld darstellen.

Daraus lassen sich anhand der Mengenbeziehungen in Tabelle 11 drei Thesen ableiten, die zunächst in Abbildung 11 visualisiert werden sollen:

⁸ Die Steuerungsform ‚Vorbildfunktion‘ wurde aufgrund der fehlenden empirischen Fälle bei der Typologisierung nicht berücksichtigt. Fünf Projekte können nicht berücksichtigt werden, da sie keinen Lebensphasenfokus haben, sondern phasenübergreifend angelegt sind.

Abbildung 11: Bedingungen für Steuerungsformen



Quelle: Eigene Darstellung.

(1) *Offenheit des Politikfelds*: Je schwächer ein Politikfeld entwickelt ist, vor allem hinsichtlich der akteursbezogenen und institutionellen Strukturen, desto stärker ist der Grad der Intervention durch die Landesregierung. Dies wird durch unsere Empirie zumindest bedingt bestätigt. Im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung können sechs vorbeugend-sozialpolitische Arrangements dem Finanzierungs-Typus zugeordnet werden, sieben hingegen dem Kooperations-/Koproduktions-Typ. Diese Projekte zielen häufig darauf ab, Lotsenfunktionen für Familien auszubilden, also die Vielzahl der Angebote unterschiedlicher Träger im Sozialraum bekannter und zugänglicher zu machen. Ministerialverwaltungen steuern diese Akteursvielfalt in der Regel durch beteiligungsorientierte Meta-Governance im Projekt, aber auch durch die Finanzierung von Dachprojektträgern oder Institutionen, deren Aufgabe in der Strukturierung der unterschiedlichen Angebote besteht (Lotsenfunktion). So gibt es diverse Strategien, den schwach entwickelten Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu steuern.

(2) *Bundes- vs. Landeskompetenzen, etablierte vs. variable Akteurskonstellationen*: Je stärker ein Politikfeld bundespolitisch strukturiert wird und je geringer die Kompetenzen und vorhandenen Ressourcen auf Landesebene sind, umso geringer ist der Interventionsgrad der Landesregierung. Diese Annahme wird durch diejenigen Projekte bestätigt, die wir dem Erwerbsleben zugeordnet haben. Hierbei konnten zwölf Projekte dem Finanzierungs-Typus zugeordnet werden und nur vier Projekte dem Kooperations-/Koproduktions-Typus. Die Bundesagentur für Arbeit z. B. ist hier, zusammen mit ihren Regionaldirektionen, ein langjähriger zentraler Partner

der Landesregierungen. Die Projekte zielen häufig darauf ab, Kooperationsmöglichkeiten zwischen den Akteuren vor Ort zu intensivieren, um individuumsbezogen einen ganzheitlichen Vermittlungsansatz verfolgen zu können. Die Ministerialverwaltungen beschränken sich häufig darauf, entsprechende kommunale Arrangements durch einen finanziellen Impuls zu fördern, überlassen die Projektumsetzung dann aber den Arbeitsmarktakeuren vor Ort. Umgekehrt gilt: Je ausgeprägter die Länderkompetenzen in einem Politikfeld (etwa Bildung etc.) sind, umso stärker ist der Interventionsgrad und desto stärker ausgeprägt sind Versuche der ministeriums- und ebenenübergreifenden Kooperation. Dies zeigt sich im Bereich Jugendliche – Übergang Schule–Beruf. Hierbei wurden dem Finanzierungs-Typus vier Projekte zugeordnet, dem Kooperations-/Koproduktions-Typus hingegen neun.

4.4 Projektsteuerung konkret – sechs prototypische Beispiele für Projekte vorbeugender Sozialpolitik

Um einen Einblick in die Praxis vorbeugender Sozialpolitik zu geben, werden im Folgenden sechs Projektbeispiele porträtiert. Wir haben für jedes der sechs Felder ein Projekt ausgewählt, das aus unserer Sicht als Prototyp für dieses Feld gelten kann und für eine „vertiefende Einzelfallinterpretation“ (Kuckartz 2016, S. 157) geeignet ist (Tabelle 12).

Tabelle 12: Projekte nach Steuerungsform und Lebensphase – konkrete Beispiele

	Frühkindliche Phase – Grundschule	Jugendliche – Übergang Schule-Beruf	Erwerbsleben
Finanzierung	Servicestelle Netzwerk Familie stärken (Rheinland-Pfalz) <i>Prototyp 1</i>	Jugend Aktiv Plus (Hamburg) <i>Prototyp 2</i>	CURA (Bayern) <i>Prototyp 3</i>
Kooperation/Koproduktion	Landesprogramm STÄRKE (Baden-Württemberg) <i>Prototyp 4</i>	Kein Abschluss ohne Anschluss (Nordrhein-Westfalen) <i>Prototyp 5</i>	Regionalbüros Fachkräftesicherung (Brandenburg) <i>Prototyp 6</i>

Quelle: Eigene Darstellung.

Nachfolgend stellen wir diese sechs Prototypen in ihren zentralen Elementen und Zielen vor.⁹

⁹ Die Porträts der sechs Prototypen basieren auf den Gesprächen mit den jeweiligen Ansprechpartnern in den Ministerien und wurden von diesen autorisiert.

Prototyp 1 (Finanzierung/Frühkindliche Phase – Grundschule): Projekt Servicestelle Netzwerk Familie stärken (Rheinland-Pfalz)

Auf einen Blick:

Das 2012 eingeführte Projekt *Servicestelle Netzwerk Familie stärken* wird vom *Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz* (MFFJIV) finanziell gefördert. Die Zielsetzung besteht darin, sektorale Strukturen aufzubrechen sowie eine bessere Vernetzung und planmäßigere Koordinierung der verschiedenen Familienunterstützungsangebote in Rheinland-Pfalz herzustellen.

Wer wird gefördert?

Adressat der finanziellen Förderung ist derzeit das *Institut für Sozialpädagogische Forschung gGmbH* (ism) in Mainz, das über langjährige Erfahrungen bei der Bearbeitung von Schnittstellen zwischen Angeboten der Familienpolitik und den Jugendämtern verfügt. Kernbestandteil des Projekts ist eine zentrale Servicestelle, die vom ism betreut wird und sich als Anlaufstelle für die Häuser der Familie, die Lokalen Bündnisse für Familie, die Familienbildungsstätten und die Familienzentren versteht.

Zielsetzung und Mittel:

Konkret geht es dieser Servicestelle um die Förderung der Vernetzung von über 100 familienpolitischen Institutionen in Rheinland-Pfalz sowie um den gegenseitigen Austausch und darum, die Zusammenarbeit untereinander zu verbessern. Dabei sollen die diversen Angebote der familienpolitischen Institutionen vernetzt, ausgebaut und bekannter gemacht werden. Neben der Netzwerkarbeit bietet die Servicestelle Fachtage, Workshops sowie Informationen durch die Verschickung von Rundmails und über die eigene Homepage an, um die soziale Infrastruktur für Familien in den Kommunen bedarfsgerecht ausbauen zu können. Auch Moderationen oder Einzelberatungen vor Ort gehören zum Aufgabenprofil der Servicestelle. Ein weiteres Ziel ist die Vernetzung zwischen Familieninstitutionen und den Kommunen, insbesondere den 41 Jugendämtern in Rheinland-Pfalz. Auch weitere familienpolitische Akteure vor Ort werden in die Vernetzungsarbeit eingebunden, z. B. Vereine, Schulen, Kindertagesbetreuung.

Steuerungsform:

Hinsichtlich der Umsetzung des Projekts findet eine regelmäßige Kommunikation der beteiligten Akteure statt. Mindestens einmal pro Quartal treffen sich die zuständige Referatsleiterin und die als Ansprechpartnerin für die Servicestelle tätige zuständige Sachbearbeiterin des MFFJIV mit dem ism zum Austausch. Zudem wird das Projekt derzeit jährlich neu ausgeschrieben, was einen weiteren Ansatzpunkt der Weiterentwicklung bietet. Es ist diesbezüglich im Sinne der Steuerungsform als (wettbewerblich organisierte) Finanzierung einzuordnen.

Zentrale Elemente:

Das ism veranstaltet Fortbildungen sowie Tagungen und stellt Ansprechpartner_innen zu unterschiedlichen Fragen rund um die Servicestelle bereit. Durch diese Arbeitsweise entsteht ein über das ganze Land reichendes Kontaktnetzwerk mit haupt- wie ehrenamtlichen Partnerinnen und Partnern in der Arbeit mit Familien und in der kommunalen Familienpolitik. Darüber hinaus werden aufgrund der vielfältigen Kontaktpunkte immer wieder situative Erkenntnisse bzw. Rückmeldungen an das ism zur Verbesserung der Koordinierung zwischen den Familieninstitutionen weitergetragen.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Im Hinblick auf die Konzeption des vorbeugenden Sozialstaats ist es sinnvoll, eine Ansprechpartnerin für alle Partnerinstitutionen zu haben, die Hilfe zur Selbsthilfe anbietet und vor allem die Kooperationen zwischen den Kommunen (Jugendämtern) und den Familieninstitutionen fördert. Zudem ist es mit der Servicestelle gelungen, Regionen in Rheinland-Pfalz zu identifizieren, die sich bislang durch einen Mangel an familienunterstützenden Angeboten auszeichneten. Durch die Einrichtung von neuen unterstützenden Maßnahmen wurde zum einen die Situation vor Ort verbessert. Zum anderen wurde durch das neue Kontaktnetzwerk der landesweite Austausch verbessert, sodass das Projekt für Rheinland-Pfalz eine Art Frühwarn- und Weiterentwicklungsfunktion im Sinne einer sozialraumorientierten Familienpolitik übernehmen kann.

Prototyp 2 (Finanzierung/Jugendliche – Übergang Schule–Beruf): Projekt Jugend Aktiv Plus (Hamburg)

Auf einen Blick:

Das 2014 eingeführte Projekt *Jugend Aktiv Plus* wird von der *Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration Hamburg* (BASFI) und aus Mitteln des ESF finanziell gefördert. Ziel ist es, junge Erwachsene mit ‚multiplen Problemlagen‘ sozial zu stabilisieren und wieder an das Bildungssystem sowie an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Wer wird gefördert?

Als Dachprojektträger wird die Johann-Daniel-Lawaetz-Stiftung gefördert, deren Aufgabe auch darin besteht, Kooperation im Sozialraum sicherzustellen. Zu den Kooperationspartnern zählen Jugendämter, Allgemeine soziale Dienste (ASD), Jugendberufsagenturen in allen Bezirken und regionale Einrichtungen der Jugendhilfe genauso wie Akteure der Maßnahmen aus dem Programm Sozialräumliche Hilfen und Angebote, der Straßensozialarbeit und den Angeboten der Offenen Kinder- und Jugendarbeit, ferner Träger des Übergangsmanagements Schule–Beruf sowie Bildungsträger.

Zielsetzung und Mittel:

Zielgruppe sind nicht mehr schulpflichtige junge Erwachsene von 18 bis 25 Jahren (bei jungen Eltern auch bis 27), die sich durch vielfältige Problemlagen auszeichnen. Bei ihnen geht es darum, (1) soziale Probleme zu bewältigen, Vermittlungshemmnisse zu bearbeiten und im besten Fall zu lösen sowie Anschlussperspektiven zu entwickeln. Auf struktureller Ebene sollen (2) die Kooperation und Vernetzung im Sozialraum, insbesondere zu Sozialgesetzbuch (SGB) II- und VIII-Akteuren, verstärkt und (3) eine sozialraumübergreifende Koordination, Kommunikation und Beratungsstruktur aufgebaut werden.

Strukturell setzt die Behörde auf die Expertise der Stiftung als überbezirklichem Dachprojektträger. Er nimmt eine Meta-Governance-Funktion wahr, steuert bzw. koordiniert die Arbeit der verschiedenen lokalen Träger. Für die teilnehmerbezogenen Ziele wird ein ein- bis mehrmonatiger Beratungs- und Betreuungsprozess (Coaching) eingesetzt, der sich auf den Einzelfall bezieht.

Steuerungsform:

Typisch für den Übergang Schule–Beruf ist, das Projekt zwischen der Jugend- und Familienhilfe auf der einen und der Arbeitsmarktpolitik auf der anderen Seite zu verorten. Wie oben bereits beschrieben, ist die Lawaetz-Stiftung mit der Koordination der Träger der lokalen Hilfs- und Unterstützungssysteme beauftragt und wird finanziell gefördert. Das Projekt wird der Steuerungsform Finanzierung zugeordnet, da dies mit Blick auf die Ziele und das Vorgehen aus Sicht der BASFI dominiert. Für Abstimmungsaufgaben ist die BASFI in die überbezirkliche Steuerungsgruppe eingebunden, die sich zweimal im Jahr trifft. Weitere eingebundene Akteure sind Vertreter_innen des Dachprojektträgers, Vertreter_innen aus allen sieben Bezirken (z. B. Jugendämter, Netzwerkmanagement ASD und Jugendberufsagenturen), sowie ein_e Vertreter_in des Hamburger Instituts für Berufliche Bildung (HIBB). Ergänzende bezirkliche Projektgruppen treffen sich in der Regel dreimal jährlich (ein_e Vertreter_in der BASFI).

Zentrale Elemente:

Durch den Coaching-Ansatz kann das Projekt bzw. der jeweilige Coach des lokalen Akteurs bei den jungen Erwachsenen eine Art Lotsenfunktion einnehmen. Er wird als Vermittler akzeptiert, der bei Bedarf an weitere Hilfs- und Unterstützungsangebote vermitteln kann oder Hilfe im Alltag bereithält. So soll nicht nur das Selbsthilfepotenzial der Teilnehmer_innen aktiviert, sondern auch das Unterstützungspotenzial im unmittelbaren Umfeld adressiert werden. Zudem können in vorherigen Lebensphasen vernachlässigte Maßnahmen, wie Kompetenzfeststellung und Berufsorientierung, nachgeholt sowie niedrigschwellige Qualifizierungs- und Jobprojekte realisiert werden.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Bei *Jugend Aktiv Plus* handelt es sich um eine sekundär-präventive Maßnahme, da der Übergang in den Arbeitsmarkt im ersten Anlauf nicht aus eigener Kraft bewerkstelligt werden konnte. Es ist eine frühe Intervention im Stadium der Arbeitslosigkeit, um soziale Exklusion sowie eine Verstetigung der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Ein freiwilliges und individuelles Coaching, das die Betroffenen durch ein breites Hilfsnetzwerk lotst und Hilfen zugänglich macht, soll eine arbeitsbezogene und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.

Prototyp 3 (Finanzierung/Erwerbsleben): Projekt CURA (Bayern)

Auf einen Blick:

Das 2017 eingeführte Projekt *CURA – Coaching von Familien zur Bekämpfung urbaner Arbeitslosigkeit* – wird vom Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales (StMAS) mit Mitteln des ESF sowie mit Landesmitteln finanziell gefördert. Das Projekt basiert auf den Erkenntnissen der Modellprojekte *Tandem* in Fürth und *Perspektiven für Familien* in Nürnberg, die im Rahmen des Strukturprogramms Nürnberg/Fürth als erste Modellprojekte die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit mit einem ganzheitlichen Ansatz in Angriff nahmen. *CURA* führt diesen Modellansatz bayernweit in Städten und Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit fort.

Wer wird gefördert?

Adressaten dieser Förderung sind das Jobcenter (Förderung aus dem Bayerischen ESF-Programm) und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Förderung aus Landesmitteln). Sie sollen rechtskreisübergreifende Teams für die familienorientierte Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ermöglichen.

Zielsetzung und Mittel:

Der ganzheitliche Ansatz zeichnet sich dadurch aus, dass er drei zentrale Ziele verfolgt: (1) Steigerung der Arbeitsmarktnähe der Arbeitslosen, (2) Verbesserung der Bedingungen des Aufwachsens der Kinder im Haushalt und (3) Abstimmung der rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere zwischen SGB II (Jobcenter) und SGB VIII (Jugendamt). Dafür wird die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen nicht nur individuell-arbeitsmarktzentriert betrachtet, sondern auch die Vermittlungshemmnisse im Umfeld der von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen in den Blick genommen, um entsprechende Problemlösungen entwickeln zu können.

Steuerungsform:

Die Bayerische Landesregierung hat das Projekt gemeinsam mit der Regionaldirektion Bayern der Bundesagentur für Arbeit als finanzielles Förderprojekt entwickelt. Beim Auswahlprozess

wurden – in Abstimmung mit der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit – Zielregionen auf der Basis einer im Landesvergleich überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit ausgewählt. Dies sind bisher die Regionen Aschaffenburg, Schweinfurt, Hof, Fürth, Nürnberg, Weiden, Amberg, Straubing, München und Augsburg.

Zentrale Elemente:

Die sogenannten ‚multiplen Vermittlungshemmnisse‘ sind zumeist familiär bedingt, weswegen der Schwerpunkt von CURA auf einem *Familien-Coaching-Ansatz* liegt. Konkret handelt es sich hierbei um einen familienorientierten Ansatz, bei dem Jobcenter und Jugendamt alle Generationen einer Bedarfsgemeinschaft berücksichtigen. Dafür arbeiten Jobcenter und Jugendamt sehr eng zusammen, idealerweise unter einem gemeinsamen Dach.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Im Hinblick auf das Konzept des vorbeugenden Sozialstaats nimmt das Projekt eine ‚Vorreiterrolle‘ für andere Bundesländer ein. Die rechtskreisübergreifenden Kooperationen von Arbeitsmarktakteuren und dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe sowie der über das Individuum hinausgehende Ansatz werden in zunehmendem Maße auch anderenorts implementiert (u. a. Rheinland-Pfalz und Sachsen haben sehr ähnliche Projekte umgesetzt).

Prototyp 4 (Kooperation–Koproduktion/Frühkindliche Phase – Grundschule): Projekt Landesprogramm STÄRKE (Baden-Württemberg)

Auf einen Blick:

Das 2008 eingeführte *Landesprogramm STÄRKE* in Zuständigkeit des *Ministeriums für Soziales und Integration Baden-Württemberg* widmet sich auf vielfältige Weise dem Thema Eltern- und Familienbildung. Die *Projektgruppe STÄRKE*, die aus Dachverbänden der Träger von Eltern- und Familienbildung, den Kommunalen Landesverbänden, dem Landesfamilienrat und anderen Akteuren zusammengesetzt ist, begleitet die Gestaltung des Programms.

Wer wird gefördert?

Gefördert werden Angebote der Eltern- und Familienbildung gemäß der *Verwaltungsvorschrift STÄRKE* bzw. *STÄRKE 2014*. Zuwendungsempfänger ist der *Kommunalverband für Jugend und Soziales* (KVJS Baden-Württemberg), der die Mittel entsprechend der per Verwaltungsvorschrift abgesteckten Zuwendungsziele (u. a. Familienbildungsangebote, flankierende Hausbesuche mit Beratung oder *Offene Treffs*) an die Stadt- und Landkreise sowie an Städte mit eigenem Jugendamt weitergibt.

Zielsetzung und Mittel:

Ziel ist es, (1) die elterliche Erziehungskompetenz zu stärken, (2) die Zusammenarbeit der kommunalen Bildungs- und Unterstützungsträger zu vertiefen und (3) Hürden bei der Inanspruchnahme von außerfamiliären Hilfen abzubauen. Zielgruppe des Programms sind vorrangig Familien mit Kindern unter drei Jahren, wodurch auch eine stärkere Verknüpfung der Familienbildung mit den *Frühen Hilfen* erreicht werden soll.

Steuerungsform:

Die Ausrichtung des Programms sowie dessen Weiterentwicklung erfolgt über die *Projektgruppe STÄRKE*. Ergänzend kann das Ministerium für Soziales und Integration durch eine Gastrolle im Landesfamilienrat (*Netzwerk Familienbildung* als Untergruppe) die Netzwerkarbeit in der Familienbildung weiter vorantreiben. Bei der Gestaltung der Angebote wird auf die weitere Kooperation von Partner_innen wie Familienbildungsstätten, Jugendamt, Hebammen und Entbindungspfleger_innen sowie Kinderärzt_innen gesetzt. Die Landesregierung hat also maßgeblichen Anteil an der Umsetzung des Landesprogramms, weswegen dieses Projekt der Steuerungsform Kooperation/Koproduktion zugeordnet wurde.

Zentrale Elemente:

Die Verwaltungsvorschrift zum *Landesprogramm STÄRKE* sowie eine gemeinsame Rahmenvereinbarung, die zahlreiche Partner des Landes – etwa Verbände und Institutionen – unterzeichnet haben, stellen die Grundlagen für das Landesprogramm dar. Gestärkt werden sollen die elterliche Erziehungskompetenz, ein landesweites bedarfsgerechtes Netzwerk von Familienbildungsangeboten und die Zusammenarbeit der Jugendhilfe- und Familienbildungsträger untereinander sowie mit anderen Bildungseinrichtungen, professionellen Diensten und Angehörigen. Den örtlichen Trägern der Jugendhilfe kommt die Hauptverantwortung hinsichtlich der Initiierung und Stärkung der regionalen Vernetzung der kreisbezogenen Hilffssysteme zu.

2014 erfuhr das *Landesprogramm STÄRKE* nach einem Evaluationsprozess eine Neuausrichtung. Der Schwerpunkt wurde auf eine stärkere selektive Prävention verlagert. In der Konsequenz bedeutet dies, dass etwa die Bezuschussung der Teilnahme an allgemeinen Familienbildungsangeboten für Eltern im ersten Lebensjahr des Kindes nur noch für Familien mit wirtschaftlichem Unterstützungsbedarf möglich ist. Unabhängig vom Alter des Kindes oder der Kinder können Familien in besonderen Lebenssituationen darüber hinaus spezielle kostenlose Familienbildungsangebote in Anspruch nehmen. Neu in das *STÄRKE*-Programm aufgenommen wurden auch die in einem Modellprojekt bereits erprobten Familienbildungsfreizeiten für Familien in besonderen Lebenssituationen.

Eines der herausragenden Elemente des Programms sind die sogenannten *Offenen Treffs*. Diese setzen auf Niedrigschwelligkeit und sind als Begegnungs- und Bildungsorte für Eltern und Familien konzipiert. Gleichzeitig schreibt das Programm aber auch eine qualitative Begleitung

und Verantwortung durch eine pädagogische Fachkraft vor. Auf diesem Wege wird die Freiwilligkeit der Teilnahme mit der Professionalität der Maßnahme verknüpft. Darüber hinaus stellt das Projekt Hausbesuche mit Beratungen bereit, die bei Bedarf als Ergänzung zu Gruppenangeboten beantragt werden können.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Insgesamt wird durch diese Aufzählung sich ergänzender und aufeinander aufbauender Unterstützungsmaßnahmen deutlich, worum es dem *Landesprogramm STÄRKE* im Kern geht: den Aufbau eines möglichst lückenlosen Systems von Präventionsketten.

Prototyp 5 (Kooperation–Koproduktion/Jugendliche – Übergang Schule–Beruf): Landesinitiative Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW (Nordrhein-Westfalen)

Auf einen Blick:

Das 2011 eingeführte Landesvorhaben *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW* wird vom *Ausbildungskonsens NRW*, dem *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen* (MAGS) zusammen mit dem *Ministerium für Schule und Bildung* (MSB) durch einen *Instrumentenmix* gesteuert: Einerseits durch die Finanzierung von Maßnahmen zur beruflichen Orientierung und auch der Kommunalen Koordinierungsstellen, andererseits aber auch durch die eigene Beteiligung im Bereich der Planung und der Weiterentwicklung des Vorhabens. Die Finanzierung insgesamt wird durch eine vertragliche Vereinbarung zwischen der Landesregierung (MSB, MAGS), der Bundesregierung (Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), BMAS) und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit abgesichert.

Wer wird gefördert?

Im Rahmen von *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW* werden alle öffentlichen allgemeinbildenden Schulen in Nordrhein-Westfalen gefördert. Schulen, die sich in einer privaten Trägerschaft befinden, können per Antragstellung bei ihrer dafür zuständigen Bezirksregierung ebenso an der Landesinitiative teilnehmen. Die Lehrkräfte, die an den Schulen die Maßnahmen zur beruflichen Orientierung koordinieren, erhalten für den zusätzlich entstehenden Beratungs- sowie Koordinationsaufwand Ausgleichsstunden.

Zielsetzung und Mittel:

Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW wurde eingeführt, um die Vielzahl an unterschiedlichen regionalen Übergangsprojekten in Nordrhein-Westfalen zu bündeln und auf der Basis einer Landesinitiative zusammenzuschließen. Zielsetzung der Landesinitiative ist es, allen jungen Menschen nach der Schule eine Anschlussperspektive für eine Berufsaus-

bildung oder ein Studium zu eröffnen und durch eine effektive Koordinierung unnötige Warteschleifen zu vermeiden. Dazu will das Vorhaben die berufliche Orientierung stärken, Angebote im Übergang Schule–Beruf unterbreiten, die Attraktivität der dualen Berufsausbildung erhöhen sowie durch die Arbeit der Kommunalen Koordinierung die Aktivitäten vor Ort bündeln.

Steuerungsform:

Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW war eines der zentralen Vorhaben der Landesregierung unter Hannelore Kraft. Die Federführung dieser Landesinitiative übernahm das MAGS und baute im Zuge dessen folgende Steuerungsstruktur auf: Zweimal jährlich trifft sich ein Spitzengremium, das aus den Partnern des Ausbildungskonsenses besteht. Eine Steuerung auf Arbeitsebene findet darüber hinaus über einen monatlichen Arbeitskreis statt. Die einzelnen Ministerien begegnen sich dabei auf Augenhöhe. Die Kommunale Koordinierung wird durch Kommunale Koordinierungsstellen in allen 53 Kreisen und kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen geleistet. Zentral für das Gelingen des Projekts ist die starke und kontinuierliche Steuerung durch die Landesregierung. Die Kooperationsvereinbarungen mit allen nachgeordneten Ebenen bzw. die Abstimmungen und Erlasse zur Realisierung in den Schulen, die unter Aufsicht der oberen und unteren Schulaufsicht getroffen wurden, haben für den Aufbau von klaren und verbindlichen Strukturen gesorgt. Aufgrund des hohen Grades an abgestimmter Steuerung in Form großer Regelmäßigkeit in der Koordination, aber auch durch die Institutionalisierung eines neuen Steuerungsarrangements, in dem die Landesregierung eine aktive Rolle einnimmt, ist *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW* der Steuerungsform Kooperation/Koproduktion zuzuordnen.

Zentrale Elemente:

Das Projekt stellt ein umfangreiches Repertoire an berufsvorbereitenden Maßnahmen für alle Schülerinnen und Schüler des Landes von der Jahrgangsstufe 8 bis zum Ende der Sekundarstufe II bereit. Es formuliert dabei Mindestanforderungen an Schulen und gibt allen Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit, sich für die Zeit nach der Schullaufbahn beruflich zu orientieren. Konkret handelt es sich um eine Neuorganisation des Übergangs von der Schule in den Beruf. Mit *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang-Schule–Beruf NRW* soll für alle Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen ab der 8. Jahrgangsstufe der Übergang von der Schule in den Beruf auf ‚neue Füße‘ gestellt werden. Dazu gehören gendergerechte, kultursensible und inklusive Maßnahmen wie eine Potenzialanalyse, praktische Berufsfelderkundungen oder Praktika im Betrieb in den Jahrgangsstufen 9 und 10. Sie werden durch zielgruppenspezifisch weiter ausdifferenzierte Maßnahmen wie z. B. Langzeitpraktika, Praxiskurse, Reflexionsworkshops und Workshops zur Stärkung von Entscheidungskompetenz in der Sekundarstufe II ergänzt.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Im Hinblick auf die Lebenslaufperspektive trägt *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW* bedeutend dazu bei, dass Jugendliche bereits frühzeitig während der schulischen Phase im Hinblick auf den Übergang in eine Berufsausbildung oder ein Studium individuell und gezielt vorbereitet und in ihrer Berufsorientierungskompetenz gestärkt werden. Somit kann Problemlagen wie Arbeitslosigkeit nach der Schulphase vorbeugend begegnet werden. Ebenso wichtig ist das Koordinationsarrangement. Es zeigt, wie voraussetzungs-voll die Steuerung von Netzwerken ist, in denen viele Akteure (Schule, Jugendhilfe, Arbeitsmarktakeure) zusammenarbeiten und Leistungen anbieten, um einzelne Personen bei der Bewältigung von Übergängen im Lebenslauf zu unterstützen.

Prototyp 6 (Kooperation–Koproduktion/Erwerbsleben): Projekt Regionalbüros Fachkräftesicherung (Brandenburg)

Auf einen Blick:

Im Rahmen des 2006 mit Mitteln des ESF eingeführten Projekts *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* fördert das zuständige Fachreferat für Fachkräftepolitik im *Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Landes Brandenburg* (MASGF) in kooperativer Steuerung gemeinsam mit der *Wirtschaftsförderung Brandenburg* (WFBB) regionale Servicebüros. Diese sollen die wirtschaftlichen und regionalen Akteure vor Ort hinsichtlich der Fachkräftefrage sensibilisieren, befähigen und beraten.

Wer wird gefördert?

Im Hinblick auf die finanzielle Förderung sind die Regionalbüros bei der WFBB angesiedelt. Die Finanzierung des Projekts bei der WFBB erfolgt durch eine Zuwendung im Rahmen einer ESF-Förderung bis Ende 2018. Danach ist eine institutionelle Förderung geplant.

Zielsetzung und Mittel:

Zielsetzung des Projekts ist es, vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, aber auch regionale Verbände, Clusterakteure und Kommunen im Hinblick auf ihre Fachkräftesicherung zu aktivieren und sie qualifiziert zu beraten. Damit unterstützt das MASGF die Fachkräftesicherung in den Regionen, stärkt zudem die einheimische Wirtschaft und hilft dabei, die Beschäftigung zu sichern. Dies geschieht einerseits durch die Unterstützung mithilfe von regionalen Fachkräftenetzwerken und andererseits durch die Bereitstellung und Bündelung von Informations- und Beratungsangeboten. Darüber hinaus bietet das Projekt ein Fachkräftemonitoring an. Dieses hilft auf der Grundlage von spezifischen Analysen dabei, die regionale und branchenspezifische Fachkräftesituation zu bewerten und entsprechende Handlungsstrategien zu entwickeln.

Steuerungsform:

Das Projekt *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* wird kooperativ von einem Fachreferat (Berufliche Bildung, Fachkräftepolitik) im MASGF bei der Umsetzung begleitet. Einmal monatlich findet ein Treffen mit den Projektleiter_innen im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) statt, welche die initiiierende und koordinierende Rolle des *Bündnisses für Fachkräftesicherung* innehat und somit auf einer höheren Ebene angesiedelt ist. Damit soll ein regelmäßiger und enger Austausch mit allen relevanten Ressorts gewährleistet werden. Daran beteiligt sind zudem Vertreter_innen der Kammern und der Bundesagenturen sowie Sozialpartner und regionale Akteure.

Die brandenburgische Landesregierung ist infolge einer hohen Interaktion der beteiligten Akteure stark in die Planung und Weiterentwicklung dieses Projekts involviert, weswegen es der Steuerungsform Kooperation/Koproduktion zugeordnet wurde. Die enge Zusammenarbeit bei dem Thema kann begründet werden mit den massiven Fachkräfteengpässen in fast allen Branchen und Regionen des ländlich geprägten Landes mit einer kleinbetrieblichen Wirtschaftsstruktur. Hinzu kommen die besonderen Herausforderungen des digitalen Wandels der Arbeitswelt. Daher hat das Thema Fachkräftesicherung eine hohe Priorität im Land Brandenburg, um hierbei möglichst vorausschauend steuern und handeln zu können. Schließlich geht damit auch eine große Dynamik einher, die einen hohen Steuerungsbedarf sowie eine Reihe von Nachjustierungen des Projekts mit sich bringt.

Zentrale Elemente:

Das Projekt zeichnet sich durch eine regionalisierte Beratungsstruktur für Betriebe und regionale Akteure aus. Die Regionalbüros haben dafür die beteiligten Akteure – Wirtschaftsförderungseinrichtungen und Wirtschaftsverbände, die kreisfreien Städte und Landkreise, Arbeitsagenturen, Sozialpartner, Kammern, Forschungseinrichtungen und Hochschulen – rund um das Thema entsprechend befähigt und ein regionales Beratungsangebot aufgebaut. Die Begleitung und Initiierung der regionalen Fachkräftenetzwerke sowie die Mitwirkung in anderen Gremien und Netzwerken zur Fachkräftesicherung gehören ebenso zu den Aufgaben der *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* wie die Förderung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure.

Vorbeugend-sozialpolitischer Kontext:

Im Hinblick auf das Konzept des vorbeugenden Sozialstaats geht es bei den *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* darum, der Problematik des Fachkräftemangels vorzubeugen. Daher sollen die regionalen Akteure sowie die Wirtschaftsakteure befähigt werden, entsprechend strategisch-konzeptionell zu agieren. Dafür lag zu Beginn des Projekts der zentrale Fokus zunächst auf der Sensibilisierung. Im Projektverlauf gibt es seit 2006 jedoch kleinere Justierungen und Weiterentwicklungen im Hinblick auf das Aufgabenprofil. Mit wachsender Sensibilität für die zunehmenden Fachkräfteengpässe hat sich der Schwerpunkt nun auf die vertiefte Beratungs-

funktion verschoben, um kleine und mittelständische Unternehmen in den Regionen Brandenburgs zur Fachkräftesicherung entsprechend stärker zu unterstützen. Hinzu kam auch eine stärkere Ausrichtung der Beratung von Clusterprozessen (Branchenfokus).

4.5 Zusammenfassung und Übergang

In diesem Zwischenfazit möchten wir zunächst auf der Basis der beschriebenen sechs Beispiele für Projekte vorbeugender Sozialpolitik fünf zentrale Innovationsfaktoren herausfiltern: (1) *Koordination im Sozialraum*, (2) *Koordination für den Einzelfall*, (3) *Meta-Governance*, (4) *Lotsenfunktion als eigenes Projekt*, (5) *systematisches Wissensmanagement*. Die Innovationsfaktoren werden im Folgenden anhand der analysierten Projekte beispielhaft illustriert.

Koordination im Sozialraum

Dieser Ansatz spielt in den theoretisch-konzeptionellen Arbeiten zur vorbeugenden Sozialpolitik eine zentrale Rolle und wird unter den Sichtworten *Setting-Ansatz* und *Sozialraum* diskutiert. Der Ansatz setzt auf den Aufbau dauerhafter Kooperationen in einem definierten Raum. Ziel ist es, Lebenswelten so zu gestalten, dass es Menschen in schwierigen Lebenslagen ermöglicht wird, darin besser, bestenfalls allein oder mit geringem Unterstützungsbedarf, zurechtzukommen. Es geht also darum, Problemlagen grundlegend anzugehen und schwierige Lebenslagen von Menschen nicht als separate Einzelfälle zu sehen, die auf institutionelle Unterstützung angewiesen sind.

Dieser konzeptionell bedeutungsvolle Ansatz für vorbeugende Sozialpolitik wurde daher bereits bei der Analyse der Regierungserklärungen in dieser Studie berücksichtigt (*Kapitel 3*). Wie etwa am Projekt *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW* aufgezeigt werden konnte, gestaltet sich die institutionelle Kooperation in der Praxis im Feld derart, dass Schulen und insbesondere die Schulsozialarbeit eine Lotsenfunktion für viele andere Hilfsangebote übernehmen. Zentral ist dabei, dass sie primärpräventiv wirken sollen. Das bedeutet, dass sie nicht den Einzelfall problembezogen fokussieren, sondern zunächst auf die Befähigung und Stärkung aller Schüler_innen einwirken sollen. Sie dienen somit als weiterer Baustein beim Aufbau von Präventionsketten, wie sie von den *Frühen Hilfen* auf der Agenda vieler Landesregierungen stehen.

Kriterien der niedrigschwelligen Zugänge oder kombinierte Infrastrukturen sind in diesem Sinne typisch für alle drei untersuchten Lebensphasen. Für die frühkindliche Phase zeichnen sich vor allem Familienzentren – wie sie etwa im Rahmen unserer Projekte in Hessen oder Schleswig-Holstein untersucht wurden – durch diese Funktionen aus. Diese Ansätze zielen in der Regel auch darauf, wie im Fall von Familienzentren bei den frühen Übergängen oder die sich daran anschließende Jugendsozialarbeit, Brückenfunktionen einzunehmen. Damit ist gemeint, dass sie über das unmittelbare Ziel der Maßnahme (z. B. Familienbildung oder Arbeitsmarkteingliederung) hinaus für gesellschaftliche Teilhabemöglichkeiten sensibilisieren und auf Hilfsangebote im Sozialraum hinweisen wollen.

Koordination für den Einzelfall

Im Unterschied zum Ansatz der *Koordination im Sozialraum*, bei der es um die zunächst ‚anlasslose‘ Verbesserung von Lebenswelten geht, nimmt der Ansatz *Koordination für den Einzelfall* konkrete Einzelfälle in den Blick, die institutioneller Unterstützung bedürfen. Das Innovative dieses Ansatzes kommt darin zum Ausdruck, dass Institutionen zusammengebracht werden, die typischerweise aufgrund der sektoralen Strukturen von Politikfeldern bzw. des Sozialrechts getrennt arbeiten. Ziel dieses Ansatzes ist es, diese vielfach kritisierten ‚Silo-Strukturen‘ des deutschen Sozialstaats, die für Leistungsbezieher häufig mit Übergangsproblemen und Lücken in der Versorgung verbunden sind, aufzubrechen.

Ein Beispiel für rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit und fallbezogene Vernetzung aus den näher vorgestellten Beispielprojekten ist das Projekt *CURA* in Bayern. Hier arbeiten Jobcenter und Jugendamt sehr eng zusammen, und es wird angestrebt, dies unter einem gemeinsamen Dach zu bündeln. Die systematische und kontinuierliche Vernetzung der beteiligten Akteure gewährleistet einen direkten Informationsaustausch und ein gemeinsames Fallmanagement, das den Arbeitslosen die Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen soll. Sehr hohe Betreuungsschlüssel prägen diese Projekte, die häufig zuerst in Modellregionen erprobt und dann landesweit eingeführt werden. Ihnen ist schließlich auch gemein, dass sie durch die Verknüpfung einzelner Leistungen über das Individuum hinausgehen. Damit wollen sie die gesamten Lebensumstände der Langzeitarbeitslosen erfassen. Es geht hierbei nicht ausschließlich um die Wiedereingliederung einer einzelnen Person durch den/die Fallmanager_in im Jobcenter. Wie im Porträt zu *CURA* beschrieben, sollen durch ein Expertenteam alle Generationen der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft in den Blick genommen werden. Dahinter steckt die Erkenntnis, dass die (Re-)Integration des Individuums in Arbeit häufig durch ‚Vermittlungshemmnisse‘ in seinem unmittelbaren Umfeld erschwert wird. Demnach sollen diese Problemlagen durch eine ganzheitliche Unterstützung adressiert werden.

Meta-Governance

Im Vergleich zur *Koordination für den Einzelfall*, welche die Interaktion auf der kommunalen Ebene im Sinne der ‚Betroffenen‘ fokussiert, handelt es sich bei der *Meta-Governance* um die Strukturierung des Projekts aus Sicht der Ministerialverwaltung. Als stilprägendes Strukturelement vorbeugend-sozialpolitischer Arrangements zieht sich der Koordinierungsbedarf des Zusammenwirkens von Akteuren und Institutionen durch die gesamte Studie. Wenn wir nach innovativen Faktoren fragen, fällt auf, dass sich etliche Projekte die Schaffung der Voraussetzungen für Koordination zum Ziel gesetzt haben. 17 der 48 Projekte haben Meta-Governance-Strukturen in Form von Steuerungskreisen auf Projektebene installiert. Diese ordnen bestehende institutionelle Strukturen bzw. versuchen, das Zusammenwirken der institutionellen Strukturen zu optimieren. Sie geben den Landesregierungen außerdem die Möglichkeit der Einflussnahme, ohne etwas an den kooperativen Steuerungsformen selbst zu ändern.

Ein Beispiel für ein Projekt, das die Schaffung der Voraussetzungen für gelingende Koordination zum Ziel hat, ist *Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule–Beruf NRW*. Die Steuerungsstruktur des Projekts findet sich so in einigen der Projekte mit Meta-Governance wieder. Es gibt – wie bereits im Projektporträt unter Steuerungsform aufgezeigt – einerseits ein Spitzengremium, das sich zweimal im Jahr trifft und aus den Partnern des Ausbildungskonsenses besteht. Andererseits findet darüber hinaus über einen monatlich stattfindenden Arbeitskreis eine Steuerung auf Arbeitsebene statt. Dabei begegnen sich die einzelnen Ministerien auf Augenhöhe. Diese Ebene im Allgemeinen und die Gleichrangigkeit der beteiligten Akteure im Besonderen sind von großer Bedeutung. Sie zeigen den politischen Willen, der hinter dem Projekt steht und dienen im Zweifel als eine Art „Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1991, S. 629) sowie als Gremium für strategische Entscheidungen. Schließlich wird die Koordinierung auf kommunaler Ebene durch Kommunale Koordinierungsstellen in allen 53 nordrhein-westfälischen Kreisen und kreisfreien Städten geleistet, wodurch die Zielsetzung einer gelingenden Koordination zusätzlich hervorgehoben wird.

Eine sehr beteiligungsorientierte Form der Meta-Governance finden wir beim *Landesprogramm STÄRKE* mit der danach benannten Projektgruppe. In dieser arbeitet das *Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg* mit den Dachverbänden der Träger von Eltern- und Familienbildung, den Kommunalen Landesverbänden, dem Landesfamilienrat und anderen Akteuren zusammen. Darüber hinaus ist das Ministerium mit einer Gastfunktion im Landesfamilienrat engagiert und kann darüber wiederum Input anderer Akteure aufnehmen, verarbeiten und in die Weiterentwicklung des Projekts einfließen lassen. Interessanterweise finden sich diese Ansätze häufig in der frühkindlichen Lebensphase sowie am Übergang Schule–Beruf, aber fast nie im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (siehe *Offenheit des Politikfelds* oben), obwohl Studien (vgl. etwa Aurich-Beerheide/Zimmermann 2017, S. 269) darauf hindeuten, dass auch in diesem Politikfeld Koordinationsleistungen notwendig wären.

Lotsenfunktion als eigenes Projekt

Lotsen als genuine Projektfunktion finden wir in strukturordnenden und -optimierenden Ansätzen, die spezifische Klientelgruppen des Sozialstaats adressieren. Vier Projekte lassen sich hier zuordnen: *Servicestelle Netzwerk Familie stärken* in Rheinland-Pfalz, *Familienservicebüros* in Niedersachsen, und in Brandenburg die *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* sowie die *Koordinierungsstelle gesundheitliche Chancengleichheit*. Bei diesen Projekten handelt es sich in gewisser Weise um Lotsenstellen zur Strukturierung und Bekanntmachung von Angeboten kommunaler oder privater (freigemeinnütziger oder gewinnorientierter) Träger.

Das Projekt *Servicestelle Netzwerk Familie stärken* in Rheinland-Pfalz wurde explizit unter der Prämisse initiiert, die Vernetzung und Zusammenarbeit der Häuser der Familie/Mehrgenerationenhäuser, von Lokalen Bündnissen für Familien, von Familienbildungsstätten und Familienzentren zu unterstützen. Damit soll der gegenseitige Austausch dieser familienunterstützenden Dienste und Netzwerke gefördert werden. Die *Familienservicebüros* in

Niedersachsen sind lokale Koordinationsbüros, die ihren Schwerpunkt auf Projekte für Familien mit Migrationshintergrund und Familien aus sozialen Brennpunkten legen. Dazu gehören sowohl die *aufsuchende Elternarbeit* als auch die Angebote von *Frühen Hilfen* sowie Projekte zur Stärkung benachteiligter Kinder mit begleitender Elternarbeit.

Kernbestandteil des Projekts *Regionalbüros für Fachkräftesicherung* aus Brandenburg sind regionale Servicebüros. Sie sollen die wirtschaftlichen und regionalen Akteure vor Ort – Wirtschaftsfördereinrichtungen und Wirtschaftsverbände, die kreisfreien Städte und Landkreise, Arbeitsagenturen, Sozialpartner, Kammern, Forschungseinrichtungen und Hochschulen – hinsichtlich der Fachkräftefrage sensibilisieren, befähigen und beraten. Dafür wurde ein regionales Beratungsangebot aufgebaut.

Systematisches Wissensmanagement

Immer mehr Institutionen beginnen damit, Daten aktiv weiterzuleiten. So sollen Übergänge zwischen den verschiedenen Institutionen des Sozialstaats geglättet und vermieden werden, dass die Institutionengeschichte von Leistungsempfänger_innen immer wieder neu erfragt wird. Diese datenbankorientierten Ansätze stehen jedoch noch am Anfang. Ein Beispiel stellt das *Fachkräftemonitoring* im Rahmen des Projekts *Regionalbüros Fachkräftesicherung* in Brandenburg dar. Basierend auf regionalen und branchenspezifischen Fachkräftebedarfsanalysen soll den Brandenburger Unternehmen und der Politik ermöglicht werden, Entwicklungen der Fachkräftesituation frühzeitig zu erkennen und so Gestaltungsoptionen zu erhalten. Weitere Pilotprojekte finden wir im Rahmen von Jugendberufsagenturen oder ähnlichen Projekten am Übergang Schule–Beruf, wo es darum geht, diejenigen Schüler_innen zu identifizieren, welche die Schule ohne Abschluss und/oder Anschluss verlassen haben. Der Gedanke, den Werdegang Jugendlicher lückenlos verfolgen und im Problemfall intervenieren zu können, trifft hier auf die Anforderungen des Datenschutzes. Dieser ist von Anfang an mitzudenken: Einverständniserklärungen und freiwillige Teilnahme sowie die Abstimmung mit dem jeweiligen Landesdatenschutzbeauftragten sind Teil dieses Prozesses.

Als Resümee ist festzuhalten: Sozialinvestive Politik lässt sich nicht mit einem einheitlichen, für alle Problemlagen, ebenen- und ressortübergreifenden Aktivitäten strukturell passenden Masterplan bewältigen. Wir identifizieren eine Offenheit und Vielfalt in der Steuerung der Projekte. Diese sind aber weniger in fehlenden Erkenntnissen der ministerialen Steuerungsinstanzen begründet – die es durchaus gibt –, als vielmehr in der Logik, unterschiedliche Akteure zusammenzubringen, um spezielle Lebenslagen zu fördern. Ursächlich sind also keineswegs unzureichende Routinen und Erkenntnisse, sondern vielfach komplexe Lebenslagen, die in der Mehrzahl der Fälle eben nicht durch ein Amt, Ressort oder Ministerium abgedeckt werden können. Diese komplexen Akteurskonstellationen sind meist mit sensibel ausbalancierten Machtverhältnissen in und zwischen Projektträgern sowie ausführenden Akteuren verbunden.

Vorbeugende Sozialpolitik ist also kein eigenes Politikfeld mit spezifischen Institutionen und typischen Akteurskonstellationen, sondern eine Querschnittspolitik. Ein Schwerpunkt dieser veränderten sozialpolitischen Perspektive sind die spezifischen Lebensphasen (z. B. frühkindliche Bildung und Betreuung) bzw. die Übergänge zwischen Lebensphasen. Damit ist auch offensichtlich, dass diese Perspektive nicht nur durch neue inhaltliche Fragen definiert ist. Die Perspektive erfordert ebenso neue Steuerungsanforderungen, auf die sich die handelnden Akteure in der Ministerialbürokratie einstellen müssen. Dabei geht es sowohl um die horizontale wie auch die vertikale Kooperation: Wie lassen sich institutionelle Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Eigeninteressen und Selbstverständnissen ergebnisorientiert steuern? Auffallend ist die immer noch beachtliche Anzahl von Projekten, bei denen sich im institutionellen Design der geforderte Querschnittscharakter/die zentrale Idee vorbeugender Sozialpolitik, institutionenübergreifend zu arbeiten, nicht widerspiegelt. Das kooperative Moment beschränkt sich dort auf die horizontale, sektorgebundene Vor-Ort-Zusammenarbeit (z. B. zwischen unterschiedlichen familienpolitischen Institutionen). Dies umfasst etwa ein Drittel der untersuchten Projekte. In der Mehrzahl der Fälle wird jedoch der Versuch unternommen, Projekte und Maßnahmen quer zu den klassischen Politikfeldgrenzen anzulegen, um Schnittstellen zwischen Organisationen, Institutionen, Rechtskreisen etc. zu überwinden.

Zentral für die vorbeugenden Ansätze ist, dass dem Prinzip der Kooperation auch ein besonderer Stellenwert für die Performanz vorbeugender Politik zugesprochen wird. Vielfach haben die untersuchten Projekte koordinierende Aufgaben. Sie sind also nicht nur funktional, sondern auch von der Idee dem Prinzip der Kooperation zugewandt. So wundert es nicht, dass diese Prinzipien neben der finanziellen Steuerung durch die Ministerialverwaltungen am häufigsten anzutreffen sind. Gleichwohl steht die finanzielle Steuerung, die am häufigsten anzutreffende Steuerungsform, auch im Kontext der Logik von Kooperation. In den Fällen geht es der Ministerialverwaltung eben nur um Kooperation vor Ort, ohne dass eine eigene intensive Begleitung ergänzt würde. Der Schatten der Hierarchie ist dabei immer präsent und daher immer mitzudenken.

Die Projektvielfalt ist das Ergebnis von Bedarfen, die seitens der Kommunen, der Träger, der Betroffenen und der ministerialen Analysen selbst reklamiert werden. Die Auswertung und Aufnahme dieser Bedarfe führt dazu, dass neue Projekttypen, veränderte Praktiken und neue Steuerungsformen in Bezug auf konkrete Projekte und Lebenslagen praktiziert werden. Die Projektvielfalt ist aber auch das Ergebnis von Lernprozessen. Diese ergeben sich erstens aus dem Abarbeiten an eigenen Erfahrungen und zweitens aus der Orientierung an *good-practice*-Beispielen aus anderen Ländern.

Die Wahl der Steuerungsform ist nicht (vorrangig) parteipolitisch motiviert. Wichtiger als der Parteienwettbewerb ist, ob es sich um ein Flächenland oder einen Stadtstaat handelt. Bei letzterem ist das Prinzip der Kooperation weitaus stärker verbreitet als im Flächenland. Auf der Basis der vorliegenden Daten ist zunächst auch Vorsicht geboten, aus der unterschiedlichen

Intensität der staatlichen Steuerung unmittelbare Rückschlüsse auf die politische Bedeutung der jeweiligen Handlungsfelder zu ziehen.

Bei der Wahl der Steuerungsform muss in jedem Fall auch die Struktur des Politikfelds mitreflektiert werden. So ist es offensichtlich, dass in ‚reifen‘ Politikfeldern mit etablierten Akteurskonstellationen die Ministerialverwaltungen weniger intervenieren können und deshalb eine aktive Kooperation/Koproduktion eher seltener ist. Im Arbeitsmarktbereich dominieren mit Arbeitsagenturen und Jobcentern feste Akteurskonstellationen. Zusammen mit diesen erarbeiten und konzeptionieren die jeweiligen Regierungen Projekte, ziehen sich dann aber nach Projektbeginn von einer stark steuernden Position zurück. Umgekehrt ist es in der Regel im Bereich der frühkindlichen Bildung, wo keine etablierten Akteurskonstellationen existieren und eine stärkere Intervention zusammen mit der Vielzahl an lokalen Trägern vonnöten scheint. Ähnliches gilt für den Übergang Schule–Beruf. Dort zeigt die übergreifende Komplexität an sich (Bildung–Schule–Arbeitsmarkt) wie auch die Bildungshoheit der Länder einen gewissen Interventionsbedarf an. Dies bedeutet aber nicht, dass nicht auch im Arbeitsmarktbereich entsprechende Koordinationsleistungen notwendig wären. So gibt es beispielsweise im Bereich Arbeitsmarktpolitik kaum Ansätze für Meta-Governance, obwohl Studien (vgl. Aurich-Berheide/Zimmermann 2017, S. 269) auf die Existenz kommunal-heterogener Leistungsportfolios – und damit auf Interventionsbedarfe – hindeuten.

Die zentrale Erkenntnis des zweiten Hauptteils unserer Studie lautet, dass die Integration von Politikfeldern in Arrangements vorbeugender Sozialpolitik kein Selbstläufer ist. Vielmehr sind hierfür spezifische Steuerungsarrangements notwendig, die sich ausschließlich mit der Integration unterschiedlicher Politikfelder befassen (Lenkungskreise, Projektkoordinationsstellen etc.). Vorbeugende Sozialpolitik braucht also sogenannte Meta-Governance, um bestehende institutionelle Strukturen zusammenführen und neu zu ordnen.

Teil III: Evaluation

5 Landessozialberichte: Sozialberichterstattung als kommunikativer Akt

In den vorherigen Kapiteln wurden die Phasen der Problemdefinition und des Agenda-Settings durch Regierungserklärungen sowie die der Implementation anhand der Steuerungsarrangements von Projekten vorbeugender Sozialpolitik untersucht. In diesem Kapitel ziehen wir die LSB heran, um die Kommunikation über Herausforderungen und Ergebnisse der Landessozialpolitik zu analysieren. Diese hier untersuchten Aktivitäten beziehen sich im *policy-cycle* (vgl. Blum/Schubert 2018, S. 158) auf die Phasen der Problemdefinition und der Evaluation. Wir möchten wissen, inwiefern in der Sozialberichterstattung der Länder eine aktive kommunikative Nutzung der LSB zu erkennen ist. Dies kann einerseits durch die Kommentierung der Ergebnisse aus Sicht der Landesregierung, andererseits durch die Einbindung externer Stakeholder erfolgen. Es geht uns in diesem Kapitel also um die Beteiligungsstruktur der LSB und nicht um die Weiterentwicklung der statistischen Methodik, die in der Forschung zur Sozialberichterstattung in der Regel im Mittelpunkt steht (vgl. z. B. Zapf 1999; Bartelheimer/Kädtler 2012; Mardorf 2006 oder Noll 2013). Außerdem geht es uns darum, ob und inwiefern Landesregierungen zwischen den einzelnen Kommunikationsinstrumenten – in diesem Fall Regierungserklärungen und den LSB – kohärent argumentieren.

5.1 Struktur der Sozialberichterstattung

Warum ziehen wir ausgerechnet die LSB zur Analyse heran? Die Antwort ist vergleichsweise einfach: Es gibt keinen anderen Dokumententyp, der so umfassend die Sozialpolitik eines Bundeslandes in regelmäßiger und, wie wir zeigen werden, durchaus vergleichbarer Weise empirisch systematisiert. Dabei wird in den meisten Fällen die Sozialpolitik auch analytisch und politisch verortet. Deshalb werden wir uns als Erstes mit den allgemeinen Charakteristika der Sozialberichterstattung befassen. Seit den 1970er Jahren wird sie als modernes Instrument der Sensibilisierung für gesellschaftliche Entwicklungen genutzt und dient als Basis für gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten. Die Zäsur, die zur modernen Sozialberichterstattung in Deutschland führte, ist eng verwoben mit dem Forscherteam von Wolfgang Zapf, das in den 1970er Jahre das Sozialpolitische Entscheidungs- und Indikatorensystem (SPES) entwickelte. Dieses wurde später im Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen (ZUMA) zu einem umfassenden Set von Indikatoren weiterentwickelt (vgl. Zapf 1977; Markert/Wieseler 2001, S. 1591).

Dabei standen kommunale, gliedstaatliche und zentralstaatliche Aktivitäten von Anfang an in einem sich wechselseitig inspirierenden Zusammenhang. Bereits 1970 veröffentlichte das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung einen ersten *Sozialbericht*, der bis heute mit einem Fokus auf staatliche Leistungstransfers erscheint. Ein Meilenstein in der zentralstaatlichen

Sozialberichterstattung war der *Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, der seit 2001 jeweils in der Mitte der LP veröffentlicht wird. Aus unserer Forschungsperspektive ist dieser, aufgrund seines Fokus auf mehrdimensionale soziale Exklusionsrisiken, der relevanteste Bericht auf Bundesebene. In den Ländern haben die Landesregierungen diese Schwerpunktsetzung schon deutlich früher in Sozialberichte überführt. Nordrhein-Westfalen etwa hat bereits ab 1992 lebenslagenorientierte Berichte publiziert, die sich jeweils auf bestimmte Zielgruppen, wie Alte, Wohnungslose oder Alleinerziehende, konzentrierten (vgl. Bartelheimer et al. 2005, S. 1). Insgesamt haben vor allem die Berichte der Kommunen, aber auch die der Länder, an die Armutsforschung gekoppelte Indikatoren untersucht, während auf Bundesebene lange Zeit die Wohlfahrtsverbände die maßgeblichen Akteure waren, die Daten und Analysen zu Armut und Ungleichheit bereitstellten (vgl. z. B. Hanesch et al. 1994).

Mit dem 2001 erstmals erfolgten Schritt der Bundesregierung zu einer eigenen Armutsberichterstattung wurden „die Begriffe Armut und Unterversorgung, soziale Ausgrenzung und gesellschaftliche Teilhabe sowie de[r] Lebenslagenansatz als Methode zu ihrer Beobachtung in der Bundespolitik verankert“ (Bartelheimer et al. 2005, S. 8). Damit geht einher, dass die Gesamtgesellschaft im Fokus steht. Gleichwohl sind immer wieder Schwerpunktsetzungen zu beobachten, die in der Regel aber weniger einzelne Zielgruppen, wie 1992 bis 1998 in Nordrhein-Westfalen, betrachten. Die Bundesregierung formuliert diesen bereichsübergreifenden Anspruch im *Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht 2005* wie folgt: „Schaffung sozialer und ökonomischer Teilhabe- und Verwirklichungschancen für alle Mitglieder der Gesellschaft“ (Bundesregierung 2005, S. XVII).

Die Landesregierungen greifen diesen Anspruch in ihren Sozialberichterstattungen auf und orientieren sich an dem Lebenslagen-Konzept, das dem Bericht der Bundesregierung zugrunde liegt.¹⁰ Gemäß dem Lebenslagen-Konzept hängt der soziale Status von Menschen nicht nur von Einkommen und Vermögen ab, sondern von vielen weiteren Aspekten (vgl. zu den konzeptionellen Hintergründen Bartelheimer/Kädtler 2012, S. 55-60). Der *4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* definiert den Begriff der Lebenslage als „die Gesamtheit der Zusammenhänge, in denen Personen ihre materiellen und immateriellen Teilhabechancen nutzen“ (Bundesregierung 2013, S. 23). Zu den weiteren Dimensionen des Ansatzes gehören u. a. Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit, Familie und sonstige Beziehungsnetzwerke sowie politische und gesellschaftliche Partizipation.

¹⁰ Der *Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* dürfte aufgrund der inhaltlichen Nähe für viele der LSB als Vorbild gedient haben. Beispielsweise hatte der Schleswig-Holsteinische Landtag die dortige Landesregierung damit beauftragt, den *3. Bericht der Bundesregierung* auf seine Relevanz für das Bundesland zu untersuchen und landesspezifische Daten sowie Erkenntnisse und Schlussfolgerungen zu erarbeiten.

Noll (2013, S. 818) verortet die Primärfunktion der Sozialberichterstattung darin,

„Zustand und Veränderungen der Lebensbedingungen und Lebensqualität der Bevölkerung von einer adäquaten empirischen Datenbasis im Sinne eines regelmäßigen und umfassenden gesellschaftlichen ‚monitoring‘ zu beobachten, zu beschreiben und zu analysieren“.

Aus dieser Perspektive ergibt sich eine Art Spannungsfeld: Denn einerseits geht es um eine Evaluationsebene, die sich durch die Kontrolle der sozialen Entwicklung der Bevölkerung sowie der Zielerfüllung politischer Versprechen ergibt (vgl. Noll 2013, S. 819). Andererseits hat die Sozialberichterstattung auch eine Ebene der Programmformulierung inne, indem sie auf der Basis der gewonnenen Daten bestimmte Problemlagen identifiziert und der Politik Lösungsbedarfe offenbart. Burmester (2011, S. 309) beschreibt dies insofern, als die Sozialberichterstattung

„[m]it der Analyse der Lebensverhältnisse, der sozialen Infrastruktur usw. [...] am Anfang des Sozialplanungsprozesses und am Anfang des Managementkreislaufs [steht], in den sich Sozialplanung eingebunden sieht. Gleichzeitig markieren die Berichte aber auch das Ende des Managementkreislaufs“,

da auch das sozialpolitische Handeln der Regierungen auf dem Prüfstand stehe.

Wie dies wirken kann, lässt sich am Aufkommen der Diskussion um *new social risks* – einem der Referenzpunkte für die Entwicklung des vorbeugenden Paradigmas – nachzeichnen. Auf der Ebene der Evaluation steht das Wissen um die Abhängigkeit des zukünftigen Lebensweges von der Einkommenssituation der Eltern und die Gefahr sich vererbender Armut. Dieses Wissen hat die Diskussion um neue soziale Risiken entscheidend mitgeprägt und damit auf der Programmformulierungsebene politische Akteure dazu gebracht, neue, vorbeugende Ansätze zu verfolgen. Die Daten dazu standen in Anbetracht der stetigen Weiterentwicklung von Sozialindikatoren, bspw. durch EU-Kommission, OECD oder UNICEF, zur Verfügung (vgl. Jensen/Saint-Martin 2005, S. 23-24). Das zeigt, wie wichtig die Analyse der Entwicklung von Sozialindikatoren ist und weshalb wir die Sozialberichterstattung in unsere Untersuchung miteinbeziehen.

Sozialberichterstattungen können nach Noll (2013, S. 820) u. a. danach typologisiert werden, welche politische Ebene sie fokussieren (supra-national, national, regional/sub-national, lokal bzw. kommunal), ob sie die Gesellschaft als Ganzes oder spezielle Ausschnitte (z. B. Lebensbereiche, Bevölkerungsgruppen oder bestimmte soziale Probleme) in den Blick nehmen und welche Akteure an der Berichterstattung beteiligt sind. Verantwortlich für die Sozialberichterstattung können sowohl amtliche Akteure (z. B. Statistische Ämter) als auch Ministerien sein. Zunehmend wirken aber auch wissenschaftliche Institute, Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft und verbandliche Interessenvertreter aktiv an der regierungsseitigen Sozialberichterstattung mit.

Während sich alle LSB einheitlich am Lebenslagenkonzept orientieren, fällt auf, dass die Struktur der Berichte stark variiert. Die LSB bestehen in der Regel aus mehreren Teilen, in deren

Zentrum Statistik- und Datenreports stehen, die auf den amtlich verfügbaren Daten zu sozialen Entwicklungen im jeweiligen Bundesland basieren. Der Statistikteil bietet Erkenntnisse zur sozialen Entwicklung der Landesbevölkerung und stellt diese im Längs- (Zeitreihe) und Querschnitt (bspw. zwischen Regionen oder Landkreisen) dar. Häufig finden sich hier auch Vergleiche mit anderen Bundesländern oder dem Bundesdurchschnitt. Schließlich nutzen einige LSB ergänzende Fallstudien, um bestimmte Problemstellungen mikrofundierte zu analysieren.

Während der Statistikteil nur Evaluationselemente in sich trägt, tritt in anderen Teilen der Berichte das Spannungsfeld von Programmformulierung und Evaluation klar zutage. In diesen werden nicht nur soziale Entwicklungen analysiert und eingeordnet, sondern aus diesen auch Erwartungen, Ziele, Strategien und Maßnahmen abgeleitet. So kommt es bei einigen LSB vor, dass andere Stakeholder, etwa Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und weitere zivilgesellschaftliche, wirtschaftliche oder kommunale Akteure, mehr oder weniger ausführlich mit eigenen Statements zu Wort kommen und ihre Forderungen an die Landesregierungen äußern.

Aus Sicht der vorbeugenden Sozialpolitik ist diese zivilgesellschaftliche Beteiligung – und indirekt auch die von Betroffenen – ein wichtiges Merkmal für einen beteiligungsorientierten Ansatz der Landesregierung. Eine offene Vorgehensweise könnte zudem dazu beitragen, die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure auf die Bekämpfung von Exklusionsrisiken frühzeitig vorzubereiten und im Sinne des sozialräumlichen Ansatzes zu gestalten. Für unsere Auswertung ebenso interessant sind die Kommentierungen der Landesregierungen selbst, die sich in der Mehrzahl der LSB wiederfinden. Diese enthalten die sozialpolitischen Leitbilder der Regierungen wie auch deren Einschätzungen zu den vorgestellten Problemfeldern. Wir erhalten Einordnungen vergangener sowie zukünftig zu nutzender strategischer Ansätze und Maßnahmen. Diese Positionierungen bilden häufig einen eigenen Teil am Ende des Berichts.

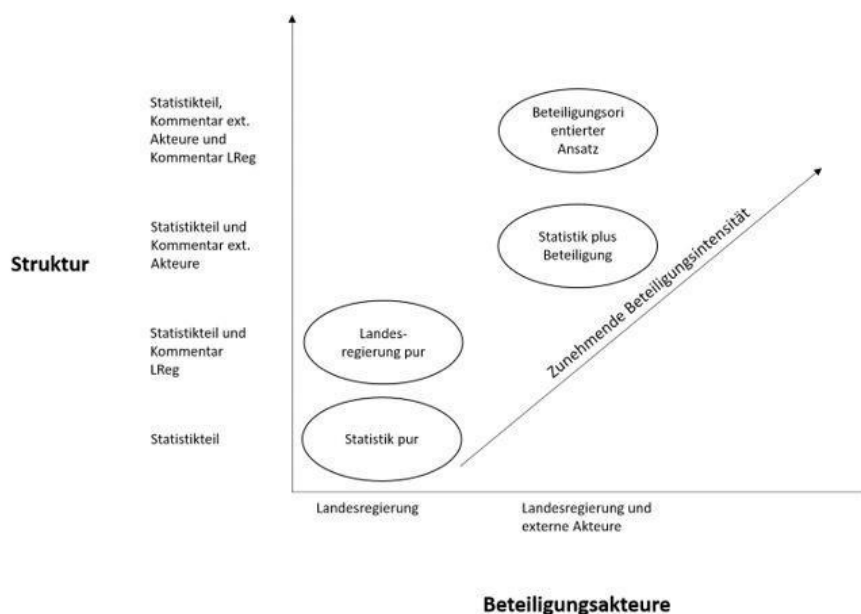
Sozialberichte lassen sich auch danach unterscheiden, wer für die Erstellung der jeweiligen Berichterstattung und Kommentierung verantwortlich ist. Grundsätzlich sind Sozialberichte

„dadurch gekennzeichnet [...], dass sie an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Fachpraxis angesiedelt sind, dass sie bisweilen sogar ganz dezidiert erst in einer geregelten Form der Kommunikation zwischen diesen Bereichen ihre Relevanz erlangen und ihr Profil gewinnen“ (Krüger et al. 2006, S. 6).

Die Orientierung am Lebenslagenkonzept setzt in der Tat eine gewisse wissenschaftliche Unterfütterung voraus. Die Frage nach den Verfasser_innen ist wichtig, da mit dem Wissen um die Autorschaft auch Erkenntnisse über „die Art und Form sowie die Verbindlichkeit und die Unabhängigkeit der Berichterstattung verbunden sind“ (Noll 2013, S. 821).

Da wir in der Untersuchung der Sozialberichterstattung eine Beteiligungsperspektive einnehmen, erweitern wir an dieser Stelle die eher enge Autorschaft¹¹ zu einer weiter gefassten Dimension der *Beteiligungsakteure*. Diese zielt damit nicht auf die Autor_innen des Statistikteils, sondern auf alle beteiligten Akteure über alle Teile der LSB hinweg. Für diese Auswertung der Beteiligungsstrukturen wurde nur der LSB selbst herangezogen. Wir bewerten aufgrund dieses Forschungsdesigns auch nur diesen und nicht den Entstehungsprozess. Das bedeutet, nur wer Stakeholdern im Rahmen des LSB-Dokuments den Raum zur externen Bewertung gibt, wird in unserem Analyseraster als beteiligungsoffen gewertet, unabhängig davon, wie partizipativ der Entstehungsprozess des LSB gestaltet war.

Abbildung 12: Beteiligungsorientierte Typologie Sozialberichterstattung



Quelle: Eigene Darstellung.

¹¹ Hierunter fallen folgende Autoren: Statistische Landesämter oder andere nachgeordnete Landesbehörden, Ministerialbürokratie, wissenschaftliche Institute sowie ein Akteursmix. Für die unterschiedlichen Ausprägungen der Autorschaft gibt es, wie oben bereits angesprochen, diverse Gründe. Ein wichtiger Faktor, der die Art und Weise der Datendarstellung und die Hervorhebung bestimmter Erkenntnisse maßgeblich beeinflusst, ist, ob die Regierung entschieden hat, den Bericht *in-house* oder von einem externen Akteur erarbeiten zu lassen. Will eine Regierung gegenüber der Opposition oder der interessierten Öffentlichkeit die Unabhängigkeit der Ergebnisse signalisieren, passt ein externes wissenschaftliches Institut eher. Auch der Wunsch nach *best-practice*-Expertise, etwa in anderen Bundesländern, der Anwendung innovativer Indikatoren oder sozialwissenschaftlichen Ergänzungen wie Fallstudien oder Befragungen kann für diesen Akteur sprechen. Statistische Landesämter als *in-house*-Akteure haben dagegen sicherlich den Vorteil der hohen Verbindlichkeit: Ihre originäre institutionelle Aufgabe besteht in der Erhebung, Sammlung und Analyse der Daten. Hinter einem Akteursmix kann der Versuch stehen, diese Vorteile zu kombinieren, wobei auch immer Ressourcenfragen – personeller wie finanzieller Natur – zu beachten sind.

Diese beiden eben vorgestellten Merkmale (Struktur und Beteiligungsakteure) möchten wir nun in eine Typologie der Sozialberichterstattung bringen, um die LSB der Bundesländer zu untersuchen. Abbildung 12 zeigt auf, wie sich die Typologie über die beiden Merkmalsräume Struktur und Beteiligungsakteure aufspannt. Für unsere Analyse unterscheiden wir darauf aufbauend vier Typen:

- *Statistik pur*: Diejenigen Fälle, in denen der LSB ‚nur‘ aus einem Statistikteil besteht, der sich aus Datenreports zur sozialen Entwicklung im Land zusammensetzt, und keine Stakeholder integriert werden.
- *Landesregierung pur*: Diejenigen Fälle, in denen sich der LSB aus einem Statistikteil sowie einer Kommentierung durch die Landesregierung zusammensetzt und keine Stakeholder integriert werden.
- *Statistik plus Beteiligung*: Diejenigen Fälle, in denen sich der LSB aus einem Statistikteil sowie einer Einbindung externer Stakeholder zusammensetzt.
- *Beteiligungsorientierter Ansatz*: Diejenigen Fälle, in denen sich der LSB aus einem Statistikteil, einer Kommentierung durch die Landesregierung sowie einer Kommentierung durch externe Stakeholder zusammensetzt.

Es wird deutlich, dass wir es bei den unterschiedlichen LSB mit einer divergierenden Beteiligungsintensität zu tun haben – und dies betrifft nicht nur die Input-, sondern auch die Outputdimension politischer Legitimation. Wenn, wie Noll (2013, S. 818) schreibt, „die Sozialberichterstattung gewissermaßen zur ‚demokratischen Infrastruktur‘ einer Gesellschaft“ gehört, dann ist öffentliche Sensibilisierung für diese und ein sich daran anschließender Diskurs im Rahmen der LSB ein Teil davon. In diesem Sinne können die vorgestellten LSB-Typen auf einem Kontinuum der Beteiligungsintensität angeordnet werden. Dieses beginnt mit nicht vorhandener Beteiligung bei denjenigen Berichten, die lediglich einen Statistikteil aufweisen (*Statistik pur*) und endet bei einem stark beteiligungsorientierten Ansatz, der nicht nur eine Kommentierung durch die Landesregierung enthält, sondern auch Raum für alternative Deutungen durch unterschiedlichste zivilgesellschaftliche Akteure lässt.

Auffallend ist, dass die den eigentlichen Statistikreport ergänzenden Elemente in der Literatur, die sich mit der Sozialberichterstattung befasst, nur wenig Raum einnehmen. Eine Ausnahme bildet hierbei Lutz (2003, S. 6), der eine integrative Sozialberichterstattung vorschlägt:

„Es kann deshalb nicht darum gehen, Daten aufzulisten; es müssen vielmehr Zusammenhänge dargestellt werden [...]. Das bedarf dann aber der Integration unterschiedlicher Akteure, von verschiedenen Ämtern, über Professionelle der Sozialen Arbeit bis hin zu politisch Verantwortlichen.“

Aber selbst der Rückgriff auf den integrativen Ansatz beschränkt sich in der Analyse, wie etwa im Fall der Untersuchung kommunaler Sozialberichte (vgl. Mardorf 2006, S. 242), auf die Autorschaft des Statistikteils. Die Möglichkeit der Einbindung von externen Stakeholdern oder die

Kommentierung durch die beauftragende Regierung wird nicht reflektiert und daher die potenzielle Beteiligungs-, Programm- und Kommunikationsfunktion nicht adressiert.

Warum gibt es überhaupt eine Kommentierung vonseiten der jeweiligen Landesregierung, die sowohl Vor- als auch Nachteile haben kann? Sie bietet etwa Chancen, die rein statistischen Daten zur sozialen Entwicklung im Land einzuordnen und somit auf eigene sozialpolitische Leistungen und Potenziale hinzuweisen. Die jeweilige Landesregierung hat auch die Möglichkeit, die Ergebnisse im eigenen Sinn zu interpretieren, auf bereits erfolgte Maßnahmen hinzuweisen, oder sie in längere Linien sowie in die über das eigene Bundesland hinausgehende Landschaft einzuordnen. Damit kann sie einerseits ihre Stärken herausstellen und so versuchen, der Opposition aktiv Kritikoptionen zu entziehen. Andererseits kann sie damit aber auch Steilvorlagen für die Kontroll- und Kritikarbeit der Opposition liefern.

Da die offene Thematisierung aus Regierungsperspektive ambivalent ist, kann es auch Gründe gegen eine solche Kommentierung und direkte Verlinkung mit dem Regierungshandeln geben. Der Zusammenhang zwischen den quantitativen Entwicklungen sozialpolitischer Indikatoren und dem konkreten Regierungshandeln ist keineswegs monokausal. Einen solchen Zusammenhang herzustellen, ist mithin voraussetzungsreich. Falls die Landesregierungen ihre selbstgesteckten Ziele nicht erreichen, können die LSB auch ein relevanter Resonanzboden für Kritik der Opposition sein. Die damalige rot-grüne Landesregierung von Nordrhein-Westfalen etwa weist in einem einführenden allgemeinen Teil des LSB darauf hin, dass es eine bewusste Entscheidung sei, einen Statistikbericht ohne eigene Bewertung zu erstellen.

„Eine politische Bewertung der dargestellten Sachverhalte sowie die Darstellung von Maßnahmen der Landesregierung zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sind nicht Gegenstand des Berichts.“ (NRW 2016, S. 17)

Für unsere Analyse der LSB haben wir auf den jeweils aktuellsten Bericht der Länder zurückgegriffen. Die Berichte wurden im Zeitraum von 2006 (Sachsen) bis 2017 (Bayern, Brandenburg, Hessen und Niedersachsen) verfasst.¹² Mecklenburg-Vorpommern erstellt keinen LSB,¹³ weshalb die Fallzahl in diesem Analyseschritt 15 beträgt.

Die folgende Tabelle 13 gibt einen Überblick, welche Dokumente aus welchen Bundesländern für die folgenden Kapitel ausgewertet wurden.

¹² In Sachsen ist bislang lediglich 2006 ein LSB erschienen, weshalb er trotz des zeitlichen Abstands in die Analyse mit einbezogen wurde. In Brandenburg erscheinen die *Brandenburger Sozialindikatoren* jährlich. 2008 ist einmalig ein ausführlicher Lebenslagenreport mit Kommentierung vonseiten der damaligen Landesregierung erschienen. Da die Sozialberichterstattung fortgesetzt wurde, haben wir die Sozialindikatoren zugrunde gelegt und es als Entscheidung der jeweiligen Landesregierungen gewertet, auf eine eigene Kommentierung zu verzichten.

¹³ Mecklenburg-Vorpommern veröffentlicht lediglich sehr spezifische Sozialberichte, zuletzt 2015 zur Situation der Pflegeberufe. Aufgrund dieser Engführung auf lediglich eine Zielgruppe ist der LSB nicht in den Vergleich aufgenommen worden.

Tabelle 13: Überblick aller Dokumente

Land	RegErkl	LSB	LSB + Kommentierung LReg
Baden-Württemberg	x	x	x
Bayern	x	x	x
Berlin	x	x	x
Brandenburg	x	x	—
Bremen	x	x	x
Hamburg	x	x	x
Hessen	x	x	x
Mecklenburg-Vorpommern	x	—	—
Niedersachsen	x	x	—
Nordrhein-Westfalen	x	x	—
Rheinland-Pfalz	x	x	x
Saarland	x	x	—
Sachsen	x	x	x
Sachsen-Anhalt	x	x	x
Schleswig-Holstein	x	x	x
Thüringen	x	x	—
Anzahl	16	15	10

Quelle: Eigene Zusammenstellung; die Tabelle zeigt, welche Dokumente zur Analyse zur Verfügung standen.

Die Auflistung zeigt, dass wir für die spätere Analyse der in den LSB verfolgten Leitbilder, die wir anhand der Kommentierungen der Landesregierungen vornehmen wollen, auf zehn der 15 LSB zurückgreifen können. In diesen hat die Landesregierung die Kommunikationsgelegenheit genutzt und den Statistikeil durch eine eigene Interpretation eingeordnet. Blicken wir mit dem Analyseraster aus Abbildung 11 auf die Sozialberichterstattung der Länder, so zeigt sich ein plurales Bild (Tabelle 14). Zehn Landesregierungen nutzen die Gelegenheit, die datenbasierten sozialen Entwicklungen durch eine eigene Kommentierung zu ergänzen. Fünf davon inkludieren gleich alle drei Elemente, bestehend aus dem Statistikeil sowie den Kommentaren von Stakeholdern und Landesregierung. Neun Landesregierungen verzichten hingegen auf eine zusätzliche externe Interpretation durch einen Einbezug von Stakeholdern. Von den sechs Regierungen, die auf eine ergänzende, im LSB sichtbare Integration von externen Akteuren setzen, binden immerhin drei eine breite Akteursvielfalt ein.

Tabelle 14: Typen der LSB

		Beteiligungsakteure		Gesamt
		Landesregierung	Landesregierung und externe Stakeholder	
Struktur	Statistikteil Bundesländer Anzahl	Statistik pur NDS, BB, SL, TH 4	–	4
	Statistikteil und Kommentar LReg Bundesländer Anzahl	Landesregierung pur BE, BY, HB, SN, SH 5	–	5
	Statistikteil und Kommentar Stakeholder Bundesländer Anzahl	–	Statistik plus Beteiligung NRW 1	1
	Statistikteil, Kommentar Stakeholder und Kommentar LReg Bundesländer Anzahl	–	Beteiligungsorientierter Ansatz BW, HE, HH, RLP, ST 5	5
Gesamt		9	6	15

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Tabelle 14 zeigt, dass die Gelegenheit zur Integration externer Stakeholder noch nicht von der Mehrheit der Landesregierungen genutzt wird. Sechs Landesregierungen geben weiteren Akteuren Raum zu alternativen Interpretationen, neun verzichten darauf. Die Annahme, dass die Beteiligungsintensität der Sozialberichterstattung mit der Institutionalisierung von Gesprächsanlässen zwischen Landesregierung und externen Akteuren ansteigt, lässt sich nicht belegen. Externe, autonome Zusammenschlüsse, wie die Landessozialkonferenzen oder Landesarmutskonferenzen, die sich um alternative Sichtweisen zur Landesregierung bemühen, scheinen noch keine hinreichende Bedingung für eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die LSB zu bilden. Denn außer in Schleswig-Holstein gibt es solche Zusammenschlüsse in allen Bundesländern.

Die sechs beteiligungsorientierten Fälle unterscheiden sich voneinander. Nordrhein-Westfalen ist der einzige Fall mit Stakeholder-Integration ohne eigene Kommentierung. Dort übernimmt die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen die Rolle der Einordnung der sozialen Entwicklung von außen und lässt zudem individuell Betroffene selbst zu Wort kommen. Anders ist das Vorgehen in Hamburg, wo die *Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg* die soziale Entwicklung der Stadt aus Sicht der freien Träger einordnet und dies auf unterschiedlichen Themenfeldern jeweils mit einer Handlungsaufforderung („Was zu tun ist“) an den Hamburger Senat abschließt.¹⁴ In Sachsen-Anhalt gibt es zwei Kommentare von Externen: einmal vom *Arbeiterwohlfahrt Landesverband Sachsen-Anhalt* (zu *Umsetzung des Bildungs- und Teilhabegesetzes* und *Altersarmut*) sowie vom *Diakonischen Werk Evangelischer Kirchen in Mitteldeutschland* (zu *Prävention und Bekämpfung von Altersarmut* sowie zu *Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext drohender bzw. bereits eingetretener Wohnungsnot*).

Die letzten drei Fälle (Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz) zeichnen sich dadurch aus, dass sie im Typ *Beteiligungsorientierter Ansatz* die größte Vielfalt an externen Stakeholdern integrieren. Sie können somit angelehnt an Noll (2013, S. 821) als unser „Prototyp eines ‚comprehensive social reports‘“ bezeichnet werden. In Baden-Württemberg (neun Mitglieder des Landesbeirats für Armutsbekämpfung und Prävention), Hessen (drei Kommentierungen der Mitglieder des Beirats) und Rheinland-Pfalz (*LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Rheinland-Pfalz*, *Landesarmutskonferenz in Rheinland-Pfalz* und *Deutscher Gewerkschaftsbund*) wird eine breite externe mit einer regierungseigenen Interpretation der Entwicklung von Sozial- und Armutsindikatoren kombiniert. Der baden-württembergische LSB kann unter Heranziehung der hier verwendeten Indikatoren als vorbildlich betrachtet werden. Dieses sehr umfängliche Werk besticht nicht nur durch seine Seitenzahl (894 Seiten), sondern ebenso durch die qualitativen Kriterien, wie methodische Herangehensweisen, die eigene Interpretation und die Einbindung einer heterogenen Vielzahl externer Akteure. Gegenwärtig stellt der LSB Baden-Württembergs die Referenz für die politisch orientierte Expertendebatte dar.

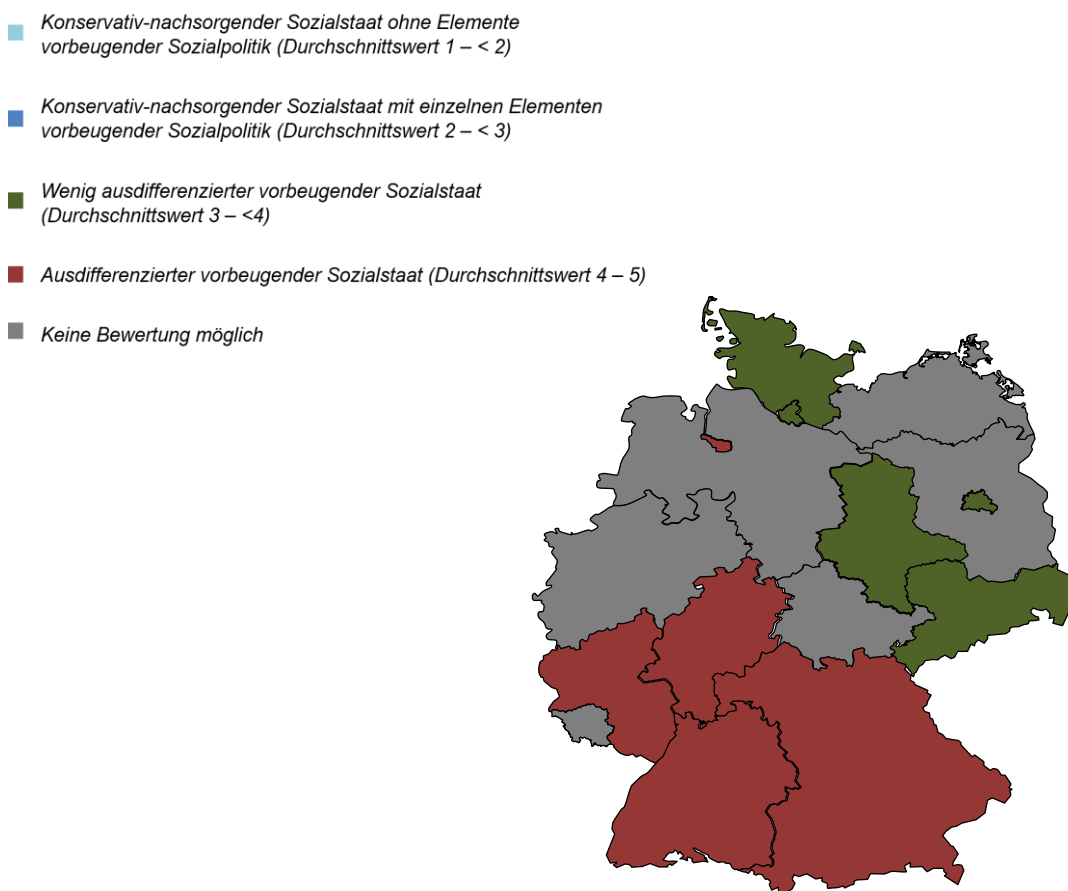
5.2 Inhalte der Sozialberichterstattung

Nach dieser Einordnung der LSB konzentrieren wir uns im Folgenden auf die zehn Fälle mit eigener Kommentierung. Es handelt sich dabei um die LSB der Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-

¹⁴ Der Hamburger Bericht zeigt auch, wie sehr sich die Berichterstattung noch im Fluss befindet. Die einzelnen Berichtsteile wurden unabhängig voneinander verfasst, es gibt weder Querverbindungen noch eine übergreifende Klammer. Im Anschluss wurde in der Bürgerschaft über die Fortführung und mögliche Adaptionen diskutiert. Kritik machte sich an Aufbau, Einbindung von Akteuren oder fehlender Verstetigung der Berichterstattung fest. Auf welche Weise die Berichterstattung fortgesetzt wird, scheint unklar (vgl. Bartelheimer 2015, S. 14-15).

Anhalt und Schleswig-Holstein. Wie bei den Regierungserklärungen werten wir zunächst die Sozialstaatskonzeption der einzelnen Landesregierungen und deren unterschiedliche Ausprägungen aus. Danach wird ein genauerer Blick auf sieben Indikatoren geworfen, um die zugrunde liegenden sozialpolitischen Leitbilder der Regierungen zu identifizieren. Besonders interessant ist hierbei, welche Vorstellungen über Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe, Lebenslaufperspektive, Koordination zwischen und innerhalb von Politikfeldern sowie über die Sozialraumorientierung in den Berichten zum Ausdruck kommen. Hinsichtlich der Methodik gehen wir analog zur Analyse der Regierungserklärungen (*Kapitel 3*) vor und untersuchen die LSB mithilfe von MAXQDA. Mit unserem Analyseraster (siehe auch Tabelle 1) und der Methode der Kontrastierung in ein Punktesystem von 1 (nachsorgend) bis 5 (vorsorgend) können wir die Kommentierungen der Landesregierungen zu den einzelnen Indikatoren bewerten. Über einen aggregierten Mittelwert erfolgt dann die Einordnung in unsere unterschiedlichen Typen von Sozialstaatskonzeptionen (siehe Abbildung 13).

Abbildung 13: Sozialstaatskonzeptionen der Bundesländer mit LSB-Kommentierung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die aus *Kapitel 3* bereits bekannte Länderkarte Deutschlands (Abbildung 13) zeigt eine klare Tendenz in der Sozialberichterstattung: Bei den analysierten Ländern tauchen nur noch die beiden Typen vorbeugender Sozialstaatskonzeptionen auf, während die beiden nachsorgenden Varianten nicht mehr vorkommen. Ohne der eigentlichen Textanalyse (*Kapitel 5.4*) vorgreifen zu wollen, können als Gründe für die Akzeptanz vorbeugender Politik einige der oben bereits angeführten Spezifika der Sozialberichterstattung hervorgehoben werden. So wirkt bei diesem Dokumententyp die Adressatenorientierung deutlich auf die Inhalte ein. Das Zielpublikum ist eine Fachcommunity aus Ministerialverwaltung und parlamentarischer Opposition sowie der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit, gemeinhin also die oben angesprochene Schnittstelle aus Wissenschaft, Politik und Praxis. Die Kommentierungen unterliegen demnach keiner rein politischen Logik, wie sie die Regierungserklärungen der Ministerpräsident_innen bestimmt, sondern einer Kombination der Logiken der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft bzw. der Fachpraxis in Form der Stakeholderperspektive. Die politische Logik und ihre Neigung zur wettbewerbsbezogenen Differenzierung werden durch die Verwaltungslogik und insbesondere durch die Logik von Wissenschaft und Fachpraxis nicht verdrängt, aber doch eingehegt. Andererseits basieren die Kommentierungen auf den statistischen Daten, die bei allen zehn untersuchten LSB dem Lebenslagenansatz folgen. Der Lebenslagenansatz wiederum basiert auf einem Teilhabebegriff, der über das enge Verständnis einer erwerbsarbeitsbezogenen Teilhabe deutlich hinausgeht. Daher ist bei den Kommentaren der Landesregierungen zur Sozialberichterstattung per se eine Neigung in Richtung vorbeugender Sozialpolitik zu erwarten.

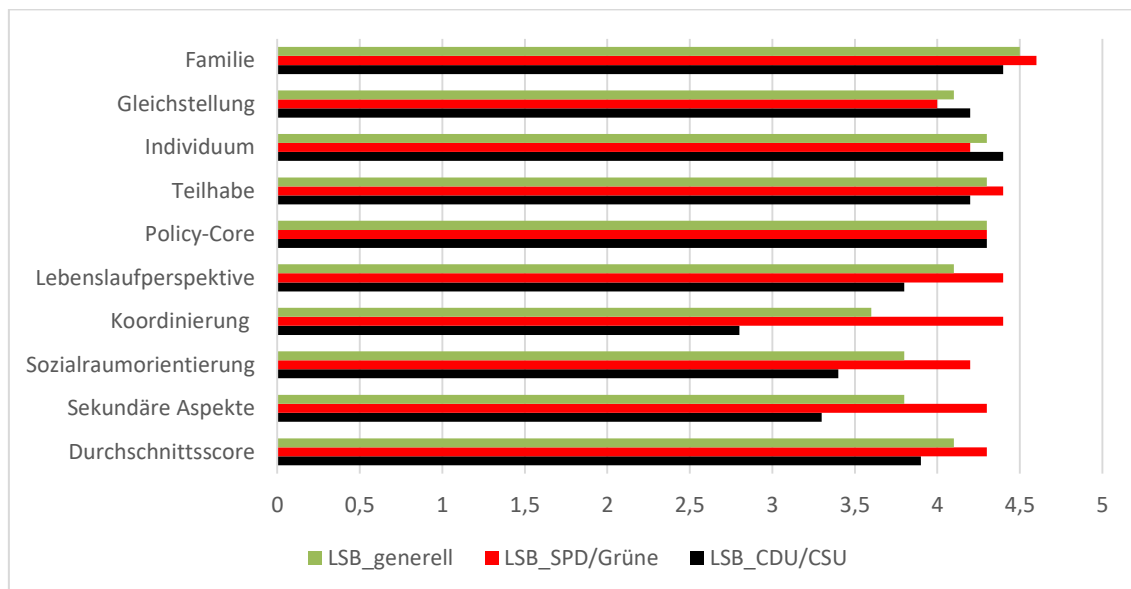
Wie sieht es mit dem Bedingungsfaktor der Parteieneffekte¹⁵ aus? Lassen sich, wie bei den Regierungserklärungen, deutliche Divergenzen finden, die für eine auf den Parteienwettbewerb zielende Nutzung der LSB spräche? Oder konvergieren die Bewertungen auch über die verschiedenen Parteien hinweg?

Abbildung 14 zeigt die Auswertung unserer MAXQDA-Analyse anhand der aggregierten Werte der sieben Indikatoren. Die Darstellung trennt dabei über die Länder hinweg nach den beiden Ebenen *policy-core* und Sekundäre Aspekte sowie nach Parteien. Dass die Logik der Politik – charakterisiert durch den Wettbewerb um Wählerstimmen – die Landessozialberichterstattung nur bedingt prägt, zeigt der direkte Vergleich der Sozialberichterstattung sozialdemokratisch, Grüne- und unionsgeführter Regierungen. Die aggregierten Mittelwerte unterscheiden sich nur um 0,4 Punkte. LSB werden also nicht genutzt, um sich im Parteienspektrum bewusst von konkurrierenden Parteien abzuheben. Von SPD oder Grünen geführte Landesregierungen kommen auf einen Wert von 4,3, während die von CDU/CSU geführten Regierungen einen Wert von 3,9 erreichen. Nimmt man, wie oben bei den Regierungserklärungen, nur die SPD-geführten Län-

¹⁵ Die Landesregierungen verteilen sich dabei im Untersuchungszeitraum auf fünf unionsgeführte (Bayern, Hessen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), vier SPD-geführte (Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz) und eine Grüne-geführte (Baden-Württemberg). SPD- und Grüne-geführte Landesregierung werden als von linken Parteien geführte Regierungen zusammengefasst.

der zum Vergleich (es entfällt die grün-rote Regierung in Baden-Württemberg), schrumpft der Abstand nochmal auf 4,1 zu 3,9. Die Aufteilung zeigt, dass die parteipolitische Färbung der Regierungsführung, anders als bei Regierungserklärungen, Unterschiede in der Sozialberichterstattung nicht erklären kann.

Abbildung 14: Durchschnittswerte der Indikatoren generell und nach Parteien



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die Aussage, dass hier eine Nivellierung von Parteieneffekten vorliegt, gilt jedoch nur für die Betrachtung der Mittelwerte über alle untersuchten Indikatordimensionen (Durchschnittswert). Bei einem isolierten Vergleich der sekundären Aspekte (Lebenslaufperspektive, Koordinierung und Sozialraumorientierung) zeigt Abbildung 14, dass Parteien hier noch einen Unterschied ausmachen. Während die Differenzen zwischen unions- und SPD/Grüne-geführten Landesregierungen bei der Lebenslaufperspektive mit 0,6 und der Sozialraumorientierung mit 0,8 Punkten noch moderat ausfallen, ist insbesondere die politische Koordinierung mit 1,6 ein von SPD und Grünen betontes Thema.

Eine mögliche Deutung dieser singulären Diskrepanz beim Thema Koordinierung wäre, dass linke Parteien in Regierungsverantwortung der Idee des steuernden, intervenierenden (wenn auch in der im Sinne der *governance*-Diskussion abgeschwächten Variante von *Koordination* statt *Hierarchie*) Staates immer noch näher stehen als unionsgeführte Regierungen, die von jeher skeptisch gegenüber reformorientierten Initiativen sind.

Eine andere Annahme lautet, dass der hohe Einfluss der Ministerialverwaltung auf die LSB gerade deren Metier, die Umsetzungsfragen – also in unserem Raster die Sekundäraspekte Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung –, einebnet, während die politisch geprägten Leitbilder der *policy-core*-Ebene für wettbewerbsbezogene Differenzierungen offenbleiben. Diese Annahme geht offensichtlich fehl. Stattdessen finden wir gerade hin-

sichtlich der Umsetzungsebene der sekundären Aspekte mit 4,3 zu 3,3 einen deutlichen Unterschied. Ein Teil der Erklärung für dieses Phänomen liegt sicherlich darin begründet, dass sich auf der Ebene des *policy core* eine gewisse Konvergenz des vorbeugenden sozialpolitischen Leitbildes ergeben hat. Bei der Wahl der Ansätze und Instrumente, um diese Vorstellungen zu implementieren, hat dagegen explizit (noch?) keine Angleichung stattgefunden. Die Konvergenzen bei den Vorstellungen und Divergenzen bei der Implementierung vorbeugender Sozialpolitik werden bereits von Jenson/Saint-Martin (vgl. 2005, S. 20-21) betont.

5.3 Vergleich: Regierungserklärungen und Landessozialberichte

Bevor wir in *Kapitel 5.4* einen genaueren Blick in die Inhalte der LSB werfen, möchten wir zunächst die Resultate aus Teil I dieser Untersuchung fruchtbar machen. Dafür vergleichen wir die Kommunikation über vorbeugende Sozialpolitik in Regierungserklärungen mit der in den LSB. Beide Dokumenttypen sind divergierenden funktionalen Logiken unterworfen. Wie bereits ausgeführt, sind Regierungserklärungen von Ministerpräsident_innen vorgetragene Profilbildungen für die anstehende LP. Sie adressieren nicht nur den Gestaltungsspielraum der Koalitionspartner und betreiben Erwartungsmanagement gegenüber der parlamentarischen Arena. Zudem wollen sie über die Medien auch einer allgemeinen Öffentlichkeit nach erfolgten Koalitionsverhandlungen das Ergebnis in kompakter und Prioritäten aufzeigender Form näherbringen. Dadurch sind Regierungserklärungen politisch pointiert und zukunftsorientiert. Die LSB dagegen behandeln die Sozialpolitik in umfassender Weise und sind in ihrer Arbeits- und Darstellungsweise weniger (partei-)politisch geprägt. Vielmehr werden sie durch die Ministerialbürokratie sowie häufig auch durch wissenschaftliche Institute oder Beratungsunternehmen gewissermaßen wissenschaftlich-theoretisch gerahmt.

Trotz dieser Differenzen sind beide Texte durch die jeweiligen Landesregierungen legitimiert und verantwortet. Der Vergleich zwischen beiden Dokumententypen verspricht nicht nur Einblicke in inhaltliche Unterschiede, sondern auch in dahinter liegende Logiken der Kommunikation.

Tabelle 15: Überblick der Sozialstaatskonzeptionen in Regierungserklärung und LSB sowie der LSB-Struktur

Land	Inhalt RegErkl	Inhalt LSB	Strukturtyp LSB
Baden-Württemberg	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Beteiligungsorientierter Ansatz
Bayern	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Landesregierung pur
Berlin	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Landesregierung pur
Brandenburg	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	Statistik pur
Bremen	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Landesregierung pur
Hamburg	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Beteiligungsorientierter Ansatz
Hessen	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Beteiligungsorientierter Ansatz
Mecklenburg-Vorpommern ¹⁶	–	–	–
Niedersachsen	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	Statistik pur
Nordrhein-Westfalen	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	Statistik plus Beteiligung
Rheinland-Pfalz	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Beteiligungsorientierter Ansatz
Saarland	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	Statistik pur
Sachsen	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Landesregierung pur
Sachsen-Anhalt	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat ohne Elemente vorbeugender Sozialpolitik	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Beteiligungsorientierter Ansatz
Schleswig-Holstein	Konservativ-nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Landesregierung pur
Thüringen	Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	Statistik pur

Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Tabelle 15 gibt eine Übersicht der Ausprägungen, die sich für die einzelnen Bundesländer hinsichtlich der kommunizierten Sozialstaatskonzeptionen in den Regierungserklärungen, in den

¹⁶ Da Mecklenburg-Vorpommern keinen LSB veröffentlicht hat und damit keine der drei oben untersuchten Regierungserklärungen in Bezug gesetzt werden kann, ist hier auch keine Regierungserklärung aufgeführt.

LSB sowie hinsichtlich des Strukturtyps des LSB ergeben. In einem ersten Schritt vergleichen wir die Sozialstaatskonzeptionen, die in Regierungserklärungen kommuniziert werden, mit dem jeweiligen Strukturtyp der Sozialberichterstattung. Unsere Annahme ist, dass diejenigen Regierungen, die in ihren Regierungserklärungen vorbeugende Leitbilder betonen, in den LSB die Gelegenheit nutzen und neben einem Statistikbericht auch ausführlich selbst Stellung zur sozialen Entwicklung beziehen. Sie sollten außerdem eher dazu tendieren, einen integrativen Beteiligungsansatz zu wählen. Umgekehrt ist die Erwartungshaltung bei Regierungen, die in ihren Regierungserklärungen ein konservativ-nachsorgendes Bild der Sozialpolitik gezeichnet haben. Hier ist zu erwarten, dass diese angesichts ihrer geringen Offenheit für Ideen einer vorbeugenden Sozialpolitik, einen Sozialbericht, der auf dem Lebenslagenansatz basiert, nicht nutzen, um diesen gezielt mit dem Regierungshandeln zu verknüpfen und durch eine eigene Kommentierung oder die Einbindung externer Stakeholder einzuordnen.

Tabelle 16: Kombinierte Übersicht Sozialstaatskonzeption Regierungserklärung und Strukturtyp LSB

Typ RegErkl/ Struktur LSB	Statistik pur	Landesregie- rung pur	Statistik plus vereinzelte Beteiligung	Beteiligungs- orientierter Ansatz	Gesamt
Konservativer Sozialstaat ohne vorbeugende Elemente	–	–	–	1	1
Konservativ- nachsorgender Sozialstaat mit einzelnen Ele- menten vorb. Sozialpolitik	–	3	–	1	4
Wenig ausdiffe- renzierter vor- beugender Sozi- alstaat	3	1	–	–	4
Ausdifferenzier- ter vorbeugender Sozialstaat	1	1	1	3	6
Gesamt	4	5	1	5	15

Quelle: Eigene Darstellung.

Eine erste Trendanalyse der LSB-Struktur ergibt, wie Tabelle 16 zeigt, dass diese Annahme nicht zutrifft. Im Gegenteil kann sogar gerade für die beiden Typen nachsorgend-orientierter Regierungserklärungen festgestellt werden, dass diese Landesregierungen allesamt nicht nur Statistikteile veröffentlichen, sondern sich entweder für ausführliche Kommentierungen entschieden haben (3 Fälle) oder – wie im Fall Hessen und Sachsen-Anhalt – dem beteiligungsorientierten Ansatz zuzuordnen sind. Drei mögliche Erklärungen für dieses Phänomen sind:

- (1) Auf die Landesregierung könnte ein stärkerer Rechtfertigungsdruck durch die Opposition wirken. Danach fühlt sich eine Regierung infolge eines nicht oder nur schwach vorbeugend-integrativen Politikverständnisses herausgefordert, dieses kommunikative Leitbild nicht als stilprägend für die Regierungspolitik stehen zu lassen.
- (2) Es könnte auch sein, dass die LSB-Logik der evidenzbasierten Fachlichkeit zu einer wissenschaftlichen Einbettung führt und die Ministerialbürokratie durch ihren direkteren Zugriff auf den Dokumententyp LSB in diesem Fall ein Gelegenheitsfenster zur eigenständigen Profilierung sieht.
- (3) Die hier untersuchten Landesregierungen der konservativen Sozialstaatskonzeptionen sind jeweils unionsgeführt. Da dies im Untersuchungszeitraum auch für die Bundesregierung zutrifft, könnte es sich um einen Diffusionsprozess entlang der Parteilinie handeln. 2009 bis 2013 war das BMAS zudem CDU-geführt. Der ausführliche *Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* dient in diesem Sinne als Orientierungspunkt, der auch in die unionsgeführten Bundesländer diffundiert.

Bei den beiden vorbeugend argumentierenden Typen ergibt sich kein einheitliches Bild. In vier Fällen wird auf eine Ergänzung zum Statistikteil sowie eine Einbindung externer Stakeholder verzichtet (*Statistik pur*). Zweimal gibt es eine ergänzende Kommentierung durch die Landesregierung (Berlin und Bremen – *Landesregierung pur*), einmal findet sich eine ergänzende Kommentierung durch externe Stakeholder (in Nordrhein-Westfalen – *Statistik plus Beteiligung*). Den *Beteiligungsorientierten Ansatz* finden wir unter diesen Fällen dreimal (Baden-Württemberg, Hamburg und Rheinland-Pfalz).

Nach dieser ersten Einordnung der Struktur der LSB stehen die Inhalte, sprich die Sozialstaatskonzeptionen in Regierungserklärung und LSB im Fokus. Berücksichtigt sind in dieser Auswertung nur noch diejenigen LSB, die auch eine eigene Kommentierung aufweisen. Die Fallzahl beträgt also statt 16, wie bei den Regierungserklärungen, nur noch 10 (siehe Tabelle 17). Zu erwarten wäre, dass in beiden Dokumenttypen ein zusammenhängendes Profil zum Ausdruck gebracht wird. Schließlich sollte eine Landesregierung einem kohärenten sozialpolitischen Leitbild folgen und dies in ihrer Außenkommunikation vermitteln.

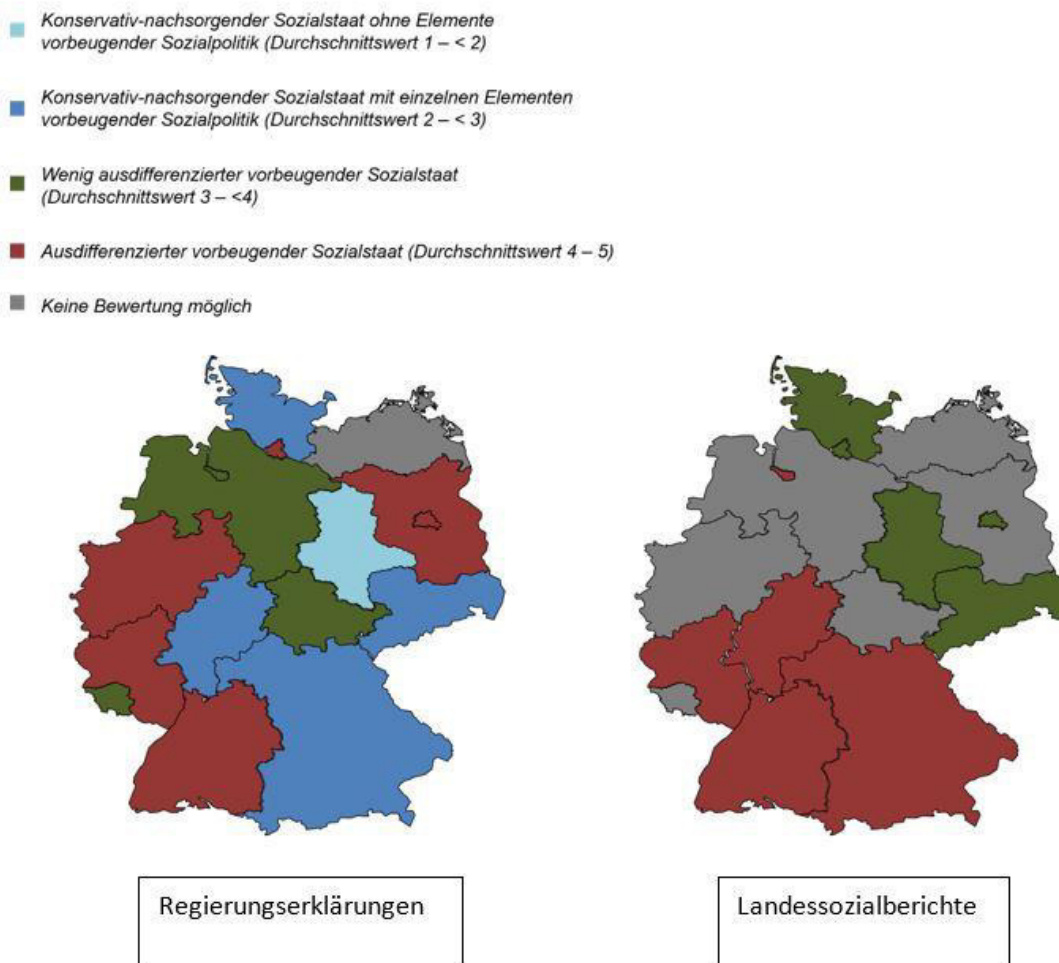
Tabelle 17: Kombinierte Übersicht Sozialstaatskonzeption Regierungserklärung und LSB

Typ RegErkl/ Typ Inhalt LSB	Konservativer Sozialstaat ohne vorbeu- gende Ele- mente	Konservativer Sozialstaat, der einzelne Funktionen vorbeugender Sozialpolitik wahrnimmt	Wenig ausdif- ferenzierter vorbeugender Sozialstaat	Ausdifferen- zierter vor- beugender Sozialstaat	Gesamt
Konservativer Sozialstaat ohne vorbeu- gende Ele- mente	–	–	1	–	1
Konservativ- nachsorgen- der Sozial- staat mit ein- zelnen Ele- menten vor- beugender Sozialpolitik	–	–	2	2	4
Wenig ausdif- ferenzierter vorbeugender Sozialstaat	–	–	–	1	1
Ausdifferen- zierter vor- beugender Sozialstaat	–	–	2	2	4
Gesamt	0	0	5	5	10

Quelle: Eigene Darstellung.

Tabelle 17 zeigt – auch hier entgegen der eben formulierten Annahme –, dass die LSB nur noch vorbeugend-sozialpolitischen Leitbildern folgen. Jeweils fünf Fälle weisen den *wenig ausdifferenzierten Typ* und den *ausdifferenziert vorbeugenden Typ* auf. Die konzeptionelle Anlage der Regierungserklärung spielt dabei offenbar als Orientierungsanker nur eine geringe Rolle. Wir schließen daraus, dass die wissenschaftlich-theoretische Anlage durch Fachabteilungen, nachgeordnete Landesbehörden oder externe Dienstleister als Autor_innen sowie der verengte Adressatenkreis in Form eines Fachpublikums nivellierend auf die inhaltlichen Ausprägungen wirken. Auch der beteiligungsorientierte Input durch Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und weitere externe Akteure könnte bei dieser Entwicklung eine Rolle spielen.

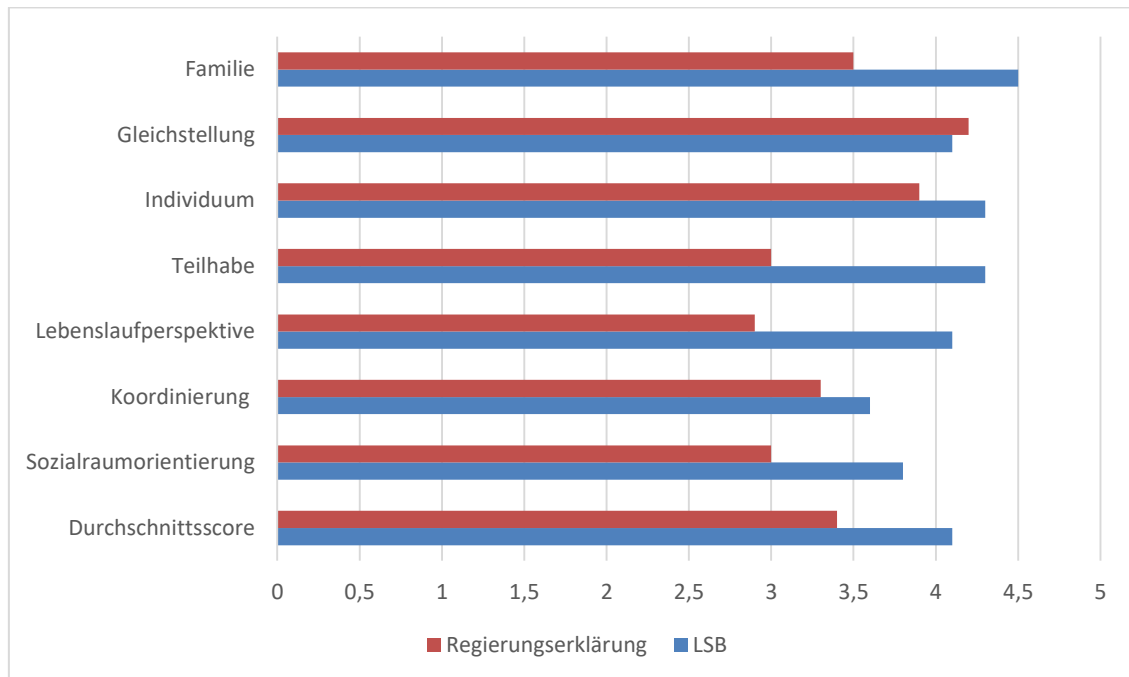
Abbildung 15: Regierungserklärung und LSB im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 15 zeigt diesen Konvergenzprozess hin zu vorbeugend-sozialpolitischen Konzeptionen deutlich auf. Die Heterogenität der Typen wird durch eine Divergenz nur noch innerhalb der vorbeugenden Sozialstaatskonzeptionen abgelöst. Eine der zentralen Erkenntnisse aus der Analyse der Regierungserklärungen besteht darin, dass sich deutliche Unterschiede zwischen den Indikatordimensionen auftun, insbesondere zwischen den Ebenen des *policy-core* und der strategischen Ansätze. Abbildung 16 weist deshalb diese indikatorbezogenen Differenzen zwischen Regierungserklärungen und LSB auf. Auch hier vollzieht sich dies wieder auf der Basis der MAXQDA-Analysen und der folgenden Bewertungen entlang der sieben sozialpolitischen Indikatoren auf einer Werteskala von 1 (nachsorgend) bis 5 (vorbeugend).

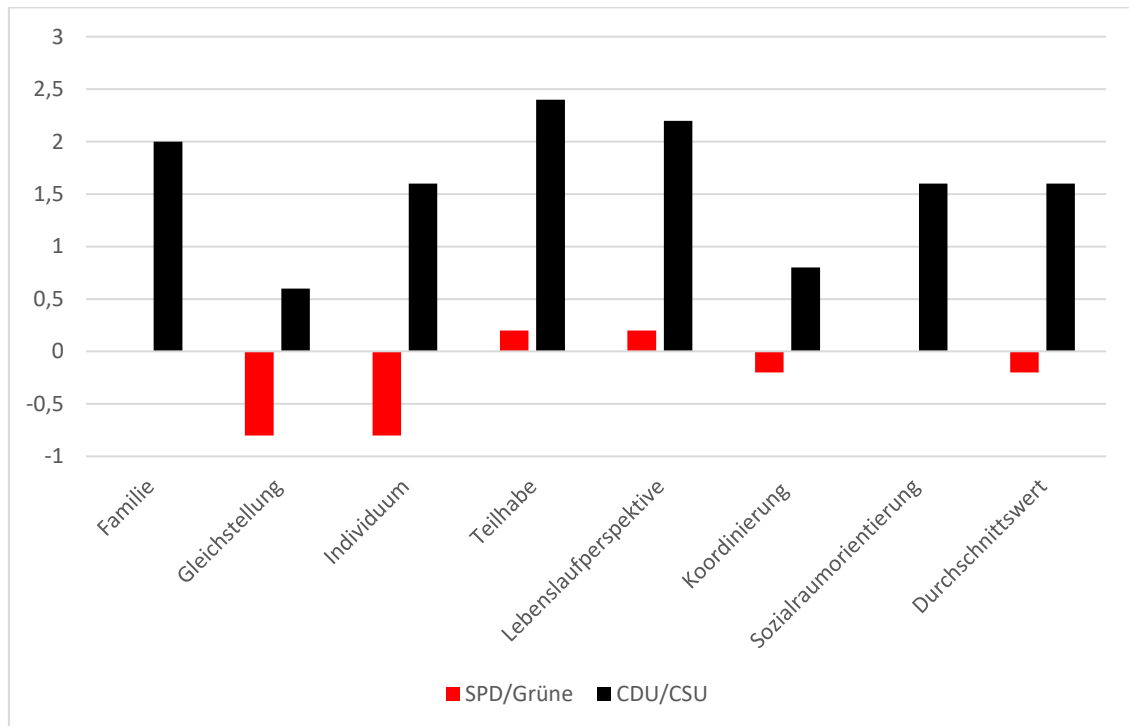
Abbildung 16: Übersicht Indikatordimensionen nach Dokumenttypen



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Wie ist nun die Aufschlüsselung der Wertungen nach den einzelnen Indikatoren zu verstehen? Es fällt auf, dass im Mittelwert über die sieben Dimensionen eine Verschiebung hin zu einer stärker vorbeugenden Argumentation zu finden ist, diese aber in ihrer Ausprägung deutlich divergiert. Dabei bleibt die Veränderung der Indikatoren Gleichstellung, Individuum und Koordinierung zwischen Regierungserklärung und LSB (zwischen -0,1 und +0,4) deutlich hinter den anderen Indikatoren zurück. Die *policy-core*-Indikatoren Familie (+1) und Teilhabe (+1,3) wie auch die sekundären Aspekte Lebenslaufperspektive (+1,1) und Sozialraumorientierung (+0,8) vollziehen parteiübergreifend einen starken Wandel. Diese Unterschiede gehen zum Teil darauf zurück, dass die Indikatoren mit weniger starkem Wandel bereits relativ hohe Werte bei den Regierungserklärungen aufweisen. Andererseits kann etwa der starke Wandel der Teilhabe durch die oben schon thematisierte durchgehende Nutzung des Lebenslagenansatzes in den LSB erklärt werden. Zur theoretischen Grundlage des Statistikberichts gehört eine ausführliche Beschäftigung mit nicht erwerbsarbeitsbezogenen Armutsindikatoren. Daraus ergibt sich eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, dass diese Indikatoren und Antworten darauf in der eigenen Kommentierung der Landesregierungen aufgegriffen werden und dadurch ein hoher Wert hinsichtlich der gesellschaftlichen Teilhabe erzielt wird.

Abbildung 17: Relativer Wandel der Indikatoren nach Parteien



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Dieser Eindruck wird durch den Blick auf den relativen Wandel zwischen Regierungserklärung und LSB nach Parteien (Abbildung 17) noch verstärkt. Insbesondere bei der Teilhabe fällt der starke Anstieg der unionsgeführten Landesregierungen auf, die sich von einem deutlich konservativ-nachsorgenden hin zu einem vorbeugenden Wert bewegen (+2,4). Bei den Sekundäraspekten vollzieht sich der deutlichste Wandel bei der Lebenslaufperspektive, und auch hier geht dieser Prozess auf eine Veränderung der unionsgeführten Landesregierungen zurück. Der Wert, der dem Leitbild einer nachsorgenden Sozialpolitik am nächsten steht (1,6), steigt auf 3,8 Punkte. Dies kommt damit dem Leitbild einer vorbeugenden Sozialpolitik bei einem Maximalwert von 5 Punkten recht nahe. SPD und Grüne vollziehen hingegen einen geringen Wandel. Die hohen Ausgangswerte in den Indikatoren stagnieren bzw. gehen sogar moderat zurück (Gleichstellung und Individuum).

Tabelle 18: Kohärenz: Vergleich Regierungserklärungen und LSB

	Gruppe 1: Hohe Gesamtkohärenz	Gruppe 2: Mittlere Gesamtkohärenz	Gruppe 3: Geringe Gesamtkohärenz
Anzahl	3	2	5
Länder	BW, RLP	BE, HB, HH	BY, HE, SN, ST, SH

Quelle: Eigene Darstellung; hier konnten zehn Bundesländer mit bewertetem LSB und ihr Kohärenzprofil untersucht werden; Legende: Hohe Gesamtkohärenz: Stark-vorbeugende und alle Strukturelemente vollwertig nutzende Gesamtkohärenz; Mittlere Gesamtkohärenz: Vorbeugende (mindestens wenig-vorbeugend) und einzelne Strukturelemente nutzende Kohärenz; Geringe Gesamtkohärenz: Inkohärenz bei Nutzung weiterer LSB-Strukturelemente mit ansteigend-vorbeugendem Profil.

Um die Analyse über die beiden Dokumente hinweg greifbar zu machen, sollen im Folgenden drei Gruppen der Kohärenz unterschieden werden. Dabei werden inhaltliche Ausprägungen der Regierungserklärung und der LSB sowie die Art der LSB kombiniert. Die Auswertung der Kohärenz über die Dokumente führt zu den in Tabelle 18 ausgewiesenen Gruppen unter den Bundesländern mit LSB inklusive Kommentierung.

5.4 Ländergruppen: drei Fallanalysen

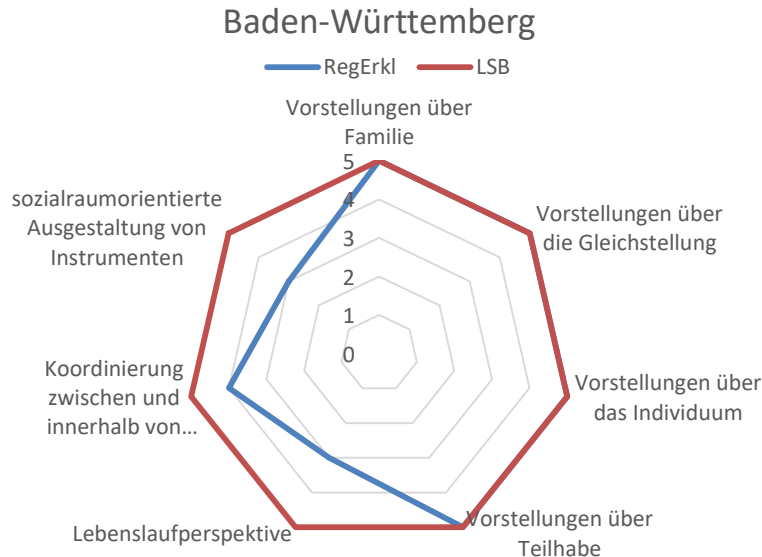
Wie wir im vorherigen Kapitel gesehen haben, ist die Differenz zwischen Regierungserklärungen und LSB bei den Indikatoren Teilhabe und Lebenslaufperspektive am größten. Mit Blick auf unser Wertungssystem von 1 Punkt (nachsorgend) bis 5 Punkte (vorbeugend) zeigt sich: In beiden Fällen wird im LSB stärker entlang des Leitbilds einer vorbeugenden Sozialpolitik argumentiert (Teilhabe: von einer Wertung von 3 in den Regierungserklärungen zu 4,3 in den LSB; Lebenslaufperspektive: von 2,9 in den Regierungserklärungen zu 4,1 in den LSB). Während der Indikator Teilhabe dabei unter den *policy-core*-Dimensionen als derjenige gilt, der auch innerhalb der Prämissen der Sozialinvestitionskonzeptionen am offensten für unterschiedliche Leitbilder ist,¹⁷ stellt die Interventionsintensität entlang des Lebenslaufs einen entscheidenden strategischen Ansatz dar. Aus diesem Grund sollen diese beiden Dimensionen und ihre semantischen Differenzen sowie Ähnlichkeiten in diesem Kapitel im Mittelpunkt stehen. Zugleich wird damit je eine Dimension aus der *policy-core*- und der Instrumenten-Ebene einbezogen.

Aus der Gruppe *Hohe Gesamtkohärenz* soll im Folgenden Baden-Württemberg unter die Lupe genommen werden.

¹⁷ Erinnert sei hier nochmals an die Unterscheidung sozialinvestiver Ansätze, die auf eine Aktivierung für den Arbeitsmarkt fokussieren, und derjenigen, die auch gesellschaftliche Teilhabe integrieren und so soziale Rechte des Individuums umfassender definieren.

Baden-Württemberg (Gruppe 1: Hohe Gesamtkohärenz)

Abbildung 18: Netzdiagramm Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Baden-Württemberg hat einen deutlichen politischen Wandel hinter sich. Aus dem zum damaligen Zeitpunkt am längsten christdemokratisch regierten Bundesland wurde 2011 das erste Bundesland mit einem grünen Ministerpräsidenten (Winfried Kretschmann). Das Netzdiagramm (Abbildung 18) zeigt, dass bei den Vorstellungen über Familie, Gleichstellung, Individuum und Teilhabe in Regierungserklärung wie LSB ein Mittelwert von 5 erreicht wird – der Höchstwert der ausdifferenziert-vorbeugenden Ausprägung des jeweiligen Indikators. Unterschiede gibt es jedoch bei den kommunizierten strategischen Ansätzen. Bei der Sozialraumorientierung kommt die Regierungserklärung auf einen Wert von 3,3, während in der Sozialberichterstattung wiederum eine 5 erreicht wird. Auch die Lebenslaufperspektive unterscheidet sich mit 3 zu 5.

Für die Teilhabe gilt, dass Winfried Kretschmann in seiner Regierungserklärung zu Beginn der grün-roten Koalition 2011 Fragen der Chancengleichheit von Beginn an mit einer langfristigen Wirkung der Bildungspolitik verknüpft:

„Gleichberechtigter Zugang zur Bildung ist die große soziale Frage unserer Zeit. Sie ist der Schlüssel zu einer freien, selbstverantwortlichen Lebensgestaltung, zur Sicherung der materiellen Existenz aus eigener Kraft und zur gesellschaftlichen Teilhabe.“ (BaWü 2011, S. 15)

Die Textstelle zeigt ein Denken in Lebensphasen auf, wie es auch für den LSB stilprägend ist. Nach der Feststellung, dass die Integration in den Arbeitsmarkt nicht zum Selbstzweck werden dürfe, sondern „Teilhabe am Erwerbsleben zu fairen Bedingungen“ (BaWü 2015, S. 843) erfolgen müsse, wird betont, dass

„[e]in gleichberechtigter Zugang [...] zu Ausbildung und Beschäftigung [...] die Voraussetzung für Teilhabe an vielen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens [ist], etwa am kulturellen und sozialen Leben“ (BaWü 2015, S. 863-864).

Bei der Reflexion der Bedeutung einer Lebenslaufperspektive für sozialpolitische Maßnahmen gibt es jedoch deutliche Unterschiede zwischen den beiden Dokumenten. Der LSB bewegt sich entlang vorbeugend-sozialpolitischer Ideen. Nicht nur das Wissen um die Wichtigkeit früher Übergänge,¹⁸ auch der Wille zur Bearbeitung¹⁹ ist klar erkennbar. Dazu kommen die schulischen Übergänge (Gemeinschaftsschulen zum flexibleren Übergang nach der Grundschule, *Zukunftsplan Jugend*), die adressiert und durch Angebote der Intervention ergänzt werden. Auch die Jugendsozialarbeit ist hier zu nennen, die insbesondere im Sinne der „Flow-Funktion“ von Hemerijck (2015, S. 248-249), also der Erleichterung der Übergänge, interpretiert wird. Eine starke Betonung erfährt der Übergang Schule–Beruf.²⁰ Ein breites Bündel an Maßnahmen wird dargestellt, das auch politikfeld- und lebensphasenübergreifende Aspekte berücksichtigt. Es werden „verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Kindern und Jugendlichen eine gute Chance auf eine erfolgreiche Bildungsbiographie zu ermöglichen“ (BaWü 2015, S. 853).

Diese Ausführlichkeit und Tiefe des LSB im Hinblick auf Kernelemente vorbeugender Politik fehlen in der Regierungserklärung. Es wird an keiner Stelle explizit auf die Lebenslaufperspektive rekurriert. Sensibilität für die Begleitung in den Übergangskonstellationen von den frühen Übergängen²¹ über Schule–Beruf²² bis hin zum lebenslangen Lernen²³ gibt es aber durchaus. Aufgrund fehlender konzeptioneller Bezüge sowie der fehlenden Thematisierung wichtiger Übergänge im Lebenslauf fällt die Bewertung jedoch hinter die der Sozialberichterstattung zurück.

¹⁸ „Bereits in der Zeit der Kindheit und Jugend werden die Grundlagen für ein Leben ohne Armut gelegt“ (BaWü 2015, S. 847).

¹⁹ „Investitionen in frühkindliche Bildung sind ein wichtiger Schutz gegen das Armutsrisiko und einer der entscheidenden Faktoren für mehr Chancengerechtigkeit.“ *Landesprogramm STÄRKE*; „aufsuchenden, niederschweligen Angebote der Frühen Hilfen“; „Mittel [...] für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren sowie für Investitionen zur Qualitätserhöhung“ (alle Stellen BaWü 2015, S. 849-850).

²⁰ „Neugestaltung des Übergangs von der Schule in den Beruf in Baden-Württemberg zielt darauf ab, allen ausbildungswilligen Jugendlichen einen passgenauen und möglichst direkten Zugang zu einer dualen Ausbildung zu ermöglichen“ (BaWü 2015, S. 855).

²¹ „Ich will, dass in unserem Land endlich alle Kinder die gleichen Chancen erhalten, an Bildung teilzunehmen – von Anfang an“ (BaWü 2011, S. 15).

²² Die Landesregierung wolle das „bewährte duale System der Berufsbildung [...] stärken“. Sie wolle die Wirtschaft auffordern, gemeinsam mit ihr ein „ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen bereitzustellen und damit gemeinsam der Verantwortung für die Sicherung des Fachkräftebedarfs sowie für die soziale Integration der jungen Menschen in die Berufswelt gerecht zu werden“ (BaWü 2011, S. 18).

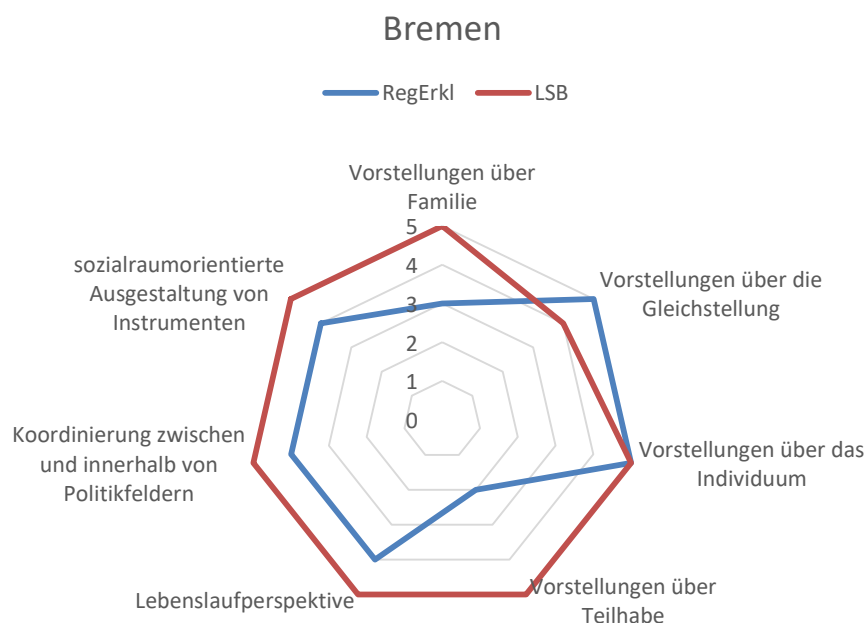
²³ „Allianz für Fachkräfte“; „Verringerung der Bildungsabbrüche“; „Verbreiterung von berufsbegleitenden Weiterbildungsangeboten“ (alle Stellen BaWü 2011, S. 20).

Vor dem Hintergrund der Argumentation der rot-grünen Landesregierung im LSB kann jedoch angenommen werden, dass eine grundsätzliche Sensibilität für die Bedeutung von Übergängen im Lebenslauf, die für einzelne Individuen problematisch werden können und die daher einer sozialpolitischen Rahmung bedürfen, vorhanden ist. Dies zeigen auch die im Sozialbericht vorgestellten Projektbeispiele, die die theoretischen Vorstellungen ergänzen: Hier werden Maßnahmen vorgestellt, die eine ununterbrochene Präventionskette bilden, die bei der frühkindlichen Phase beginnt und bei der Erwerbsphase endet.

Wir können also sowohl in der Regierungserklärung als auch im LSB eine unserer Interpretation nach deutliche Verknüpfung des erwerbsarbeitsbezogenen Teilhabebegriffs mit stark gesellschaftlich-emanzipativen Bezügen identifizieren. Diese Orientierung an den konzeptionellen Leitlinien vorbeugender Sozialpolitik entfällt dann jedoch hinsichtlich einer entlang des Lebenslaufs intervenierenden Auffassung in der Regierungserklärung.

Bremen (Gruppe 2: Mittlere Gesamtkohärenz)

Abbildung 19: Netzdiagramm Bremen



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Die Gruppe *Mittlere Gesamtkohärenz* wird im Folgenden am Beispiel Bremen näher untersucht. Bremen hat eine politische Kontinuität aufzuweisen, die ihresgleichen sucht: Die SPD stellt seit 1946 ununterbrochen die stärkste Fraktion in der Bremischen Bürgerschaft. Seit 2007 regiert sie zusammen mit den Grünen. Die Ministerialverwaltung des Stadtstaates hat eine direktere Verbindung zum Sozialraum, als dies in einem Flächenland üblich ist. Dies dürfte einen konkreteren Problembezug nach sich ziehen. In der Regierungserklärung weist die Un-

tersuchung einen Mittelwert über alle Dimensionen hinweg von 3,86 auf, während der LSB mit einem Wert von 4,86 als *ausdifferenziert-vorbeugender Typ* gewertet ist. Bei der Regierungserklärung von Jens Böhrnsen von 2011 fällt auf, dass die *policy-core*-Ebene sehr inkonsistent ausfällt (Teilhabe liegt bei einem Score von 2), während die Instrumentenebene durchgehend mit 4 bewertet ist (siehe das Netzdiagramm in Abbildung 19).

Der niedrige Teilhabe-Wert der Regierungserklärung erklärt sich allerdings nicht dadurch, dass hier im Sinne eines nachsorgenden Sozialstaats ein enger, rein erwerbsbezogener Teilhabebegriff betont wird. Vielmehr werden die gesellschaftliche Teilhabe und emanzipative Aspekte von Teilhabe schlicht nicht erwähnt.²⁴ Der Begriff Teilhabe kommt in der Regierungserklärung nur einmal im Zusammenhang mit dem Bildungs- und Teilhabepaket vor. So kann also eine zwar erwerbsbasierte, aber nicht voraussetzungslose Arbeitsmarktfokussierung konstatiert werden. Dies wird auch daran deutlich, dass die Ideen von ‚guter‘, nicht prekärer Arbeit in der Regierungserklärung thematisiert werden.²⁵

Beim LSB 2015 ist dies anders. Der breite Ansatz wird sehr deutlich formuliert:

„Möglichkeiten der Teilhabe hängen vorrangig von den [...] Voraussetzungen in den Lebensbereichen Einkommen, Arbeit, Bildung, Wohnen und Gesundheit ab. Aber Teilhabe ist mehr: Es geht auch um die Teilnahme und Teilhabe an der sozialen Entwicklung, an der Gestaltung der Gesellschaft, an sportlichen, kulturellen und sozialen Aktivitäten.“ (HB 2015, S. 171)

Auch bezogen auf konkrete (arbeitsmarktpolitische) Maßnahmen werden die „berufliche und soziale Integration“ (HB 2015, S. 104) zusammengedacht, an anderer Stelle (HB 2015, S. 109) „eine Förderung [...], die soziale, schulische und berufliche Integration und Teilhabe ermöglicht“, erwähnt.²⁶

Hinsichtlich der Lebenslaufperspektive können wir in Jens Böhrnsens Regierungserklärung von 2011 Bezüge finden, die auf frühe schulische Problemlagen sowie den Übergang Schule–Beruf

²⁴ Erinnert sei hier nochmals an den Umgang mit nicht adressierten Indikatordimensionen (siehe *Kapitel 3.2.1*). In diesen Fällen haben wir uns entschieden, die Nichtnennung als Folge niedriger Prioritätensetzung als Zeichen gegen eine Orientierung am Leitbild des vorbeugenden Sozialstaats zu interpretieren.

²⁵ „Wer eine Vollzeitarbeitsstelle hat, ist nicht davor geschützt, sich am Ende eines Monats auch noch beim Sozialamt anstellen zu müssen, weil der Lohn nicht zum Leben reicht. Mit einer solchen sozialen Situation werden wir uns nie und nimmer abfinden und alles, was in unserer Kraft steht, tun, um das zu verhindern“ (HB 2011, S. 52).

²⁶ Außerdem: „Neben der Verknüpfung verschiedener arbeitsmarktlcher Interventionen (Beschäftigung, Aktivierung, – modulare – Qualifizierung, Beratung) mit stabilisierenden Maßnahmen (Schuldnerberatung, Suchtprophylaxe, Kinderbetreuung) [...] die gesamte Familie [mit] umfassende[m] Familiencoaching sozialräumlich“ adressiert (HB 2015, S. 208).

eingehen. Konzeptionell wie maßnahmensseitig werden die frühen Übergänge adressiert,²⁷ während auch danach die Interventionen des Senats betont werden.²⁸

Im LSB können wir einen nahezu idealtypischen Verlauf von Bezügen und Maßnahmen entlang der Lebenslaufperspektive an den frühen Übergängen beobachten,²⁹ die sich über die Schulphase³⁰ bis hin zum Übergang Schule–Beruf³¹ und älteren Arbeitslosen (*Perspektive 50plus*) sehr ausführlich adressiert. Maßnahmen und Bezüge finden sich in der Kommentierung beide wieder.

Wir sehen bei Bremen, dass die vorbeugend-sozialpolitische Anlage bereits in der Regierungserklärung gegeben war. Die Bewertung im Zwischentyp als *Wenig ausdifferenzierter vorbeugender Sozialstaat* geht eher auf Auslassungen von ausführlichen Bezügen in den bewerteten Indikatoren zurück. Beim LSB waren diese ausführlichen Bezüge bei den näher betrachteten Indikatoren Teilhabe und Lebenslaufperspektive vorhanden, konzeptionell wie maßnahmensseitig hat der Senat sich deutlich am Leitbild der vorbeugenden Sozialpolitik orientiert.

Wir gehen in dieser Analyse der Frage der inhaltlichen Ausprägung im Sinne vorbeugend-sozialpolitischer Narrative nach. Was wir nicht untersuchen, sind die Auswirkungen der Maßnahmenpolitiken auf die zu lösenden Problembedarfe. An einem Beispiel aus der Plenardebatte zum LSB sollen die Schwierigkeiten aufgezeigt werden, die mit der Sozialberichterstattung als kommunikativem Akt einhergehen können. Darin kritisierte die CDU-Landtagsabgeordnete Sigrid Grönert zu große Ambitionen bei fehlenden Ressourcen zur Umsetzung im Bereich der Familienbildung:

„Eltern sollten spätestens durch den Kindergartenbesuch ihrer Kinder einen niedrighschwelligem Zugang zu erziehungsbegleitenden Angeboten bekommen. Das steht aber auch alles im Armuts- und Reichtumsbericht. Darin stehen diese Maßnahmen. Sonst muss ich es irgendwie kennzeichnen, dass ich es nicht umsetzen kann. [...] Gute Erkenntnisse haben Sie viele, aber es passiert nichts.“ (HB 2016, S. 867)

²⁷ „Das ist übrigens ein wichtiger Punkt, denn wir wissen doch, je früher wir ansetzen, desto besser ist die Prognose“; „Betreuung der unter Dreijährigen ausgebaut“ (HB 2011, S. 57).

²⁸ „Mit unseren Investitionen in die Bildung, dem vereinbarten Schulkonsens sowie mehr und längerem gemeinsamen Lernen sind wir auf dem richtigen Weg. Der weitere Ausbau der Ganztagsangebote bietet allen Kindern und Jugendlichen die Chance, nach ihren Fähigkeiten individuell gefördert zu werden“ (HB 2011, S. 58).

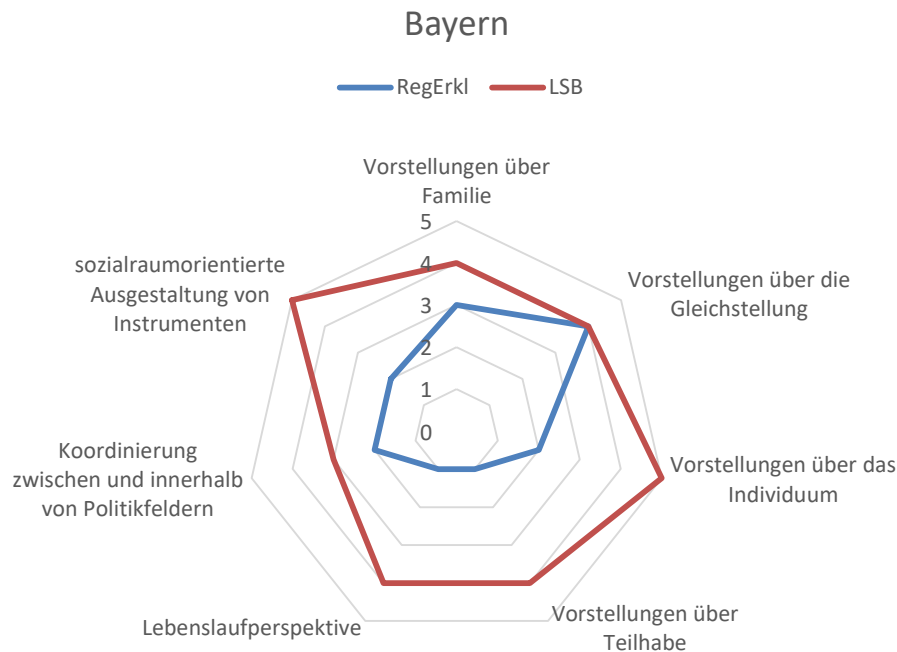
²⁹ „Hilfen zur Erziehung und Förderung müssen daher so frühzeitig einsetzen und die betroffenen Schwangeren, Alleinerziehenden, Paare und Familien nachhaltig in einzelnen problematischen Entwicklungsphasen ihrer Kinder unterstützen oder auch längerfristig durch Stärkung der familialen Ressourcen begleiten“ (HB 2015, S. 207).

³⁰ „Modellprojekt wird [...] der Übergang zwischen KiTa und Grundschule mit dem Fokus auf die durchgängige Sprachbildung analysiert, konzeptionell weiterentwickelt und evaluiert“ (HB 2015, S. 133).

³¹ „Ziel der Politik des Senats ist es, dass alle jungen Menschen einen Ausbildungsplatz erhalten können. Das schulische System und das Berufsausbildungssystem müssen einen besseren Übergang an der Schwelle Schule–Beruf gewährleisten“ (HB 2015, S. 111).

Bayern (Gruppe 3: Geringe Gesamtkohärenz)

Abbildung 20: Netzdiagramm Bayern



Quelle: Eigene Darstellung; eigene Berechnung.

Bei der Gruppe *Geringe Gesamtkohärenz* haben wir uns für einen genaueren Blick auf die Regierungserklärung und den LSB aus Bayern entschieden. Bayern wird seit 1957 ununterbrochen von der CSU regiert. Als Besonderheit kommt hinzu, dass die CSU seit 1962 (mit der Ausnahme der Koalition mit der FDP von 2008 bis 2013) aufgrund der jeweils errungenen absoluten Mehrheit der Landtagsmandate ausschließlich allein regiert. Als bevölkerungsmäßig zweitgrößtes und flächenmäßig größtes Bundesland kommt Bayern ein hohes Gewicht im deutschen Föderalismus zu. Die bayerische Staatsregierung wirbt mit dem Slogan *Familienland Bayern*. Sie nimmt für sich ein starkes sozialpolitisches Profil in Anspruch und verweist immer wieder auf ihre Spitzenpositionen im Ländervergleich (vgl. z. B. BY 2017, S. 18). Während in *Kapitel 3.2.2* der *vorbeugende* Ausreißer von 2008 im Mittelpunkt stand, soll es nun um die Kontrastierung der Regierungserklärung von 2013 und des LSB von 2015 gehen. Wie das Netzdiagramm in Abbildung 20 zeigt, ist ein deutlicher Unterschied zwischen dem Leitbild eines *Konservativ-nachsorgenden Sozialstaats mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik*, das in der Regierungserklärung kommuniziert wird, und dem Leitbild eines *Ausdifferenzierten vorbeugenden Sozialstaats*, das im LSB präsentiert wird, zu konstatieren. Andererseits haben wir bei Teilhabe und Lebenslaufperspektive keine voll ausdifferenziert vorbeugende Ausprägung, sondern mit einem Wert von 4,0 eine Zwischenstufe. So soll im Folgenden auch die Bewertung dieser Zwischenstufen noch einmal verdeutlicht werden.

Fast als einziges Bundesland durchläuft Bayern in den Regierungserklärungen eine ‚Rückentwicklung‘ von einem *wenig ausdifferenzierten vorbeugenden Sozialstaat* zurück zu einem *konservativ-nachsorgenden Sozialstaat mit einzelnen Elementen vorbeugender Sozialpolitik*. Während Horst Seehofer in seiner Regierungserklärung im Jahr 2008 der Sozialpolitik noch vergleichsweise viel Raum zuwies und in seiner Argumentation eine investive Sozialpolitik grundsätzlich begrüßte, war 2013 davon nur noch wenig zu erkennen. Der Mittelwert über die Dimensionen hinweg sank von 3,6 auf 2,1.

Am deutlichsten fällt die Distanz zum Leitbild der vorbeugenden Sozialpolitik beim Teilhabebegriff auf. Arbeitsmarktintegration kommt ohne qualitative Wertung aus: „Gleichwertige Lebensbedingungen heißt für uns vor allem: Wir bringen Beschäftigung zu den Menschen – überall im Land“ (BY 2013, S. 11). Auch im LSB wird der erwerbsarbeitsbezogenen Teilhabe³² eine starke Bedeutung zugeschrieben. Im Bericht finden sich aber auch Verweise auf die Bedeutung von sozialer Teilhabe jenseits des Arbeitsmarkts.³³ Zudem werden Projekte als *best practice* vorgestellt, die z. B. bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen (so z. B. das Projekt *TANDEM*³⁴, Modellprojekt für das in *Kapitel 4.2.4* vorgestellte Projekt *CURA*). Für eine Bewertung mit einem Wert von 5 fehlt dem LSB jedoch die konzeptionelle Unterfütterung. Es finden sich zwar beide Ebenen des Teilhabebegriffs, sie sind aber nicht derart eng verknüpft, wie dies bspw. in den beiden vorangegangenen Fällen herausgearbeitet werden konnte.

Bevor zur Lebenslaufperspektive übergegangen wird, betrachten wir den Teilhabebegriff in Seehofers Regierungserklärung von 2013. Der Begriff taucht dort einmal auf:

„Das heißt für unsere Politik: Aktive, eigenverantwortliche Bürger brauchen einen verlässlichen Staat. Jeder Mensch hat Anspruch auf Teilhabe und Schutz. In Bayern steht niemand mit einem schweren Schicksal alleine.“ (BY 2013, S. 16)

Abgesehen davon, dass nicht klar wird, ob nun ‚jeder Mensch‘ oder nur der ‚aktive, eigenverantwortliche Bürger‘ ein Recht auf staatliche Unterstützung hat, bleibt die Art der Teilhabe offen. Viel interessanter ist die Textstelle aber für den zweiten untersuchten Indikator, die

³² „Ein starker und funktionierender Arbeitsmarkt – wie in Bayern – ist das Fundament, um Armut von Familien präventiv zu begegnen“ (BY 2017, S. 224).

³³ „Als weichenstellende Orte für zukünftige Bildungs- und Teilhabechancen gilt es, die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege weiter in ihrer Qualität und Qualitätsentwicklung zu stärken“ (BY 2017, S. 158); „Förderung der sozialen Teilhabe und Integration junger Flüchtlinge durch Bündelung unterschiedlichster Aktivitäten und Maßnahmen der Jugendarbeit“ (BY 2017, S. 225); „Ziele sind dabei insbesondere die Stärkung familiärer Ressourcen sowie die soziale und berufliche Integration junger Menschen“ (BY 2017, S. 226).

³⁴ Dabei ist die Rede von Maßnahmen, „die bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere auf den ‚ganzheitlichen Ansatz‘ [setzen]. Im Rahmen dieses in Bayern entwickelten Ansatzes wird den Langzeitarbeitslosen nicht nur ein Stellenangebot unterbreitet. Vielmehr wird deren ganze Familie mit eingebunden und erhält bei Bedarf eine intensive Betreuung, Unterstützung und Begleitung“ (BY 2017, S. 335).

Lebenslaufperspektive. Sie sagt sehr viel über das Interventionsverständnis des Ministerpräsidenten aus. Er betont Aktivität und Eigenverantwortung des Einzelnen, spricht von Schutzfunktion und der Hilfe bei einem ‚schweren Schicksal‘ – dies sind deutliche Bezüge zum Leitbild eines konservativ-nachsorgenden Sozialstaats.

Im LSB werden mit Blick auf die frühen Übergänge der Kinderschutz und die Stärkung der Eltern thematisiert,³⁵ auch Infrastrukturen und sozialräumliche Angebote werden in diesem Bereich als Interventionsmaßnahmen adressiert.³⁶ Dazu kommt eine Betonung der Flexibilität des Bildungssystems an den Übergängen („Im bayerischen Schulsystem wird dies durch verschiedene Umstiegs- und Anschlussmöglichkeiten sichergestellt“; BY 2017, S. 223) sowie der zugehörigen Informationspolitik. Am Übergang Schule–Beruf bestehe

„weiterhin Handlungsbedarf, denn im Hinblick auf den demografischen Wandel darf kein Jugendlicher verlorengehen. Dabei rückt das Thema Prävention – d. h. Vermeidung von Arbeitslosigkeit junger Menschen, insbesondere durch Reduzierung der Schulabgänger ohne Abschluss – immer mehr in den Fokus“ (BY 2017, S. 336).

Übergreifend wird auch die Wirtschaft zu einem flexibleren Umgang mit den späteren Übergängen aufgefordert: „In den Unternehmen muss vielmehr eine lebensphasenorientierte Personalpolitik stattfinden, in der modulare Erwerbsbiografien mehr Anerkennung finden“ (BY 2017, S. 242). Bayern zeigt in dieser Beschreibung deutlich auf, wie ambivalent gewisse Elemente sozialpolitischer Leitbilder genutzt werden können. Derselbe Ministerpräsident, der fünf Jahre zuvor in seiner Regierungserklärung noch davon gesprochen hat, „so früh wie möglich in die Bildung unserer Kinder investieren [zu wollen], statt später bei den Erwachsenen zu reparieren“ (BY 2008, S. 296), folgt in der Regierungserklärung 2013 einem klar nachsorgenden sozialpolitischen Paradigma. Und der LSB derselben LP beinhaltet wiederum viele vorsorgende und präventiv argumentierende Positionen.

5.5 Zwischenfazit: Spannungen zwischen den Ebenen/Arenen sozialpolitischer Regierungskommunikation

Wir hatten uns für *Kapitel 5* zwei zentrale Fragen im Hinblick auf Struktur und Anspruch der LSB gestellt: (1) Gibt es eine aktive Nutzung der LSB, um Regierungspolitik zu kommunizieren und Beteiligungsorientierung zu erreichen? Damit eng zusammen steht (2) die Frage nach der Kohärenz der sozialpolitischen Regierungskommunikation.

³⁵ „Die frühzeitige Stärkung elterlicher Kompetenzen ist daher der beste und nachhaltigste Ansatz dafür, dass Kinder gewaltfrei aufwachsen und sich bestmöglich entwickeln und entfalten können“ (BY 2017, S. 227).

³⁶ „Familienpatinnen und -paten als primär-präventives, niedrighschwelliges und unterstützendes Angebot,“ (BY 2017, S. 217); „Erziehungsberatungsstellen mit multidisziplinären Teams“ (BY 2017, S. 218); „Ausbau der Kinderbetreuung und die Qualitätssicherung bzw. Qualitätsverbesserung“ (BY 2017, S. 219).

Zunächst haben wir in diesem Kapitel eine Typologie für die LSB entwickelt, die auf der Berichtsstruktur und der Existenz von Beteiligungsakteuren basiert. Der dabei identifizierte beteiligungsorientierte Ansatz bringt einen Mix aus Bericht, Analyse und Kommentierung durch die Landesregierung sowie durch externe Stakeholder mit einer breiten Vielfalt an landesspezifischen Beteiligungsakteuren (Landesregierung und verschiedene externe Stakeholder) zusammen. Diesem Beteiligungstyp konnten wir die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz zuordnen. Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass Brandenburg, Niedersachsen, Saarland und Thüringen auf integrative oder einordnende Elemente ganz verzichten und den LSB als Zahlenwerk verstehen. Die anderen Bundesländer nehmen Zwischenpositionen ein. Dies zeigt, dass wir eine recht heterogene Nutzung der Kommunikationsfunktion der LSB vorfinden. Zwar nutzen elf Landesregierungen mindestens einzelne Elemente der kommunikativen Beteiligung, aber nur fünf Länder alle Elemente, drei davon setzen auf eine breite Beteiligung. Inwieweit diese drei Länder einen Anpassungsdruck auf die anderen Landesregierungen ausüben werden, etwa über die Sozial- und Armutskonferenzen der Bundesländer, ist offen.

Was die von uns näher untersuchten zehn LSB mit Kommentierungen der Landesregierungen betrifft, so zeigt sich, dass die verschiedenen Landesregierungen inhaltlich recht ähnlich argumentieren. Wir haben dies auf eine Kombination der Logiken der Politik, der Verwaltung und der Wissenschaft bzw. der Fachpraxis zurückgeführt. Sie tragen dazu bei, dass die Wettbewerbslogik der Parteipolitik – und die damit einhergehenden inhaltlichen Differenzen – zurückgedrängt wird. Lediglich mit Blick auf die sekundären Aspekte (Lebenslaufperspektive, Koordination, Sozialraumorientierung) ergeben sich Parteieneffekte, die beim Indikator Koordination am stärksten ausfallen. Dass SPD- und Grüne-geführte Landesregierungen sich in Bezug auf einzelne strategische Ansätze anders als konservative Regierungen positionieren, könnte auf eine größere Affinität dieser Parteien zur Idee des steuernden und intervenierenden Staates zurückgehen.

Zur Untersuchung der Kohärenz der sozialpolitischen Kommunikation der Landesregierungen haben wir den jeweils letzten LSB eines Landes mit der Regierungserklärung aus der gleichen LP verglichen. Wir konnten dabei sehen, dass von der Sozialstaatskonzeption in den Regierungserklärungen wenig Aussagekraft für die Sozialberichterstattung der Landesregierungen ausgeht. Insbesondere bei denjenigen Ländern, die den beiden konservativen Sozialstaatstypen zugeordnet wurden, konnte eine besondere Neigung identifiziert werden, ausführliche eigene Kommentierungen anzufertigen. Eigentlich sollten konservativ-nachsorgend argumentierende Regierungen jedoch wenig Interesse haben, ihren geringeren Ambitionen der vorbeugenden Intervention durch zusätzliche Elemente im LSB mehr Angriffsfläche für Kritik zu bieten. Dies ist nicht so. Die LSB decken vielmehr ein breiteres Bild der vorbeugend-sozialpolitischen Landschaft innerhalb der Länder ab als die stärker durch Parteien beeinflussten Priorisierungen der Regierungserklärungen.

Vergleichen wir die Regierungserklärungen mit den LSB auf den inhaltlichen Ebenen, so sehen wir die größten Unterschiede bei den Indikatoren Familie, Teilhabe, Lebenslaufperspektive und

Sozialraumorientierung. Die Argumentation in Bezug auf diese Indikatoren ist bei den LSB deutlich näher am Leitbild einer vorbeugenden Sozialpolitik orientiert als in den Regierungserklärungen. Für die Kohärenz der Außenkommunikation der Landesregierung bedeutet dies ein uneinheitliches Ergebnis. Die Landesregierungen mit konservativ-nachsorgender Sozialstaatskonzeption in den Regierungserklärungen sind allesamt inkohärent. Sie relativieren erstens ihre eigenen Regierungserklärungen und nähern sich dadurch zweitens mehr oder weniger stark dem vorbeugenden Leitbild an. In Hessen zeigen sich die Unterschiede am deutlichsten, indem dort besonders stark beteiligungsorientiert vorgegangen wurde. Umgekehrt verzichteten vier zuvor vorbeugend argumentierende Länder auf eine Beteiligung externer Akteure sowie auf eine eigene Kommentierung. Darunter ist mit Brandenburg eine Landesregierung, die als ausdifferenziert-vorbeugend bewertet wurde. Durchgehend stark vorbeugend und dabei alle Strukturelemente nutzend sind in unserem Untersuchungszeitraum zwei Länder: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Diese beiden Länder nutzen dementsprechend die Elemente vorbeugender Sozialpolitik umfänglich. Sie folgen den Vorstellungen des vorbeugenden Paradigmas sowie den dazugehörigen strategischen Ansätzen in Regierungserklärung und LSB. Gleichzeitig stellen sie in der Sozialberichterstattung nicht nur die soziale Entwicklung dar, sondern nutzen das Gelegenheitsfenster zur Einbindung weiterer Akteure, wodurch zusätzliche Expertise angewendet und Nähe zu den Betroffenen hergestellt werden kann. Schließlich verknüpfen sie darüber hinaus ihre Maßnahmenprogramme und Interpretationen mit dem Statistikteil, um so politisches Handeln zu demonstrieren.

Wir konnten in diesem Kapitel zeigen, dass die LSB sich als eine angemessene und komplexe Basis herauskristallisiert haben, um vonseiten der Landesregierungen über den Stand und die Pläne vorbeugender Sozialpolitik zu informieren und diese zu reflektieren. Sie sind der Ort, wo sich Instrumente und Projekte idealerweise bündeln, wo Problemanalysen mit strategischen Lösungsansätzen gekoppelt und zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur symbolisch, sondern mit klaren Handlungsaufforderungen in ein beteiligungsoffenes Regieren integriert werden können. Sie sind in diesem Sinne das Instrument, oder besser die Plattform, um die Ansprüche, Herausforderungen und Problemlagen vorbeugender Sozialpolitik auf vielfältige Weise darzustellen, zu analysieren und zu problematisieren. Länder wie Baden-Württemberg, Hessen oder Rheinland-Pfalz haben dies erkannt. Umso erstaunlicher ist aber, dass dieses Mittel von einigen Regierungen mit strategisch-vorbeugenden Ansätzen nicht stärker genutzt wird. Mit Brandenburg, Niedersachsen, Saarland und Thüringen verzichteten vier Bundesländer, die in der Analyse ihrer Regierungserklärungen der jeweiligen LP den beiden vorbeugenden Sozialstaatskonzeptionen zuzuordnen sind, gänzlich auf eine eigene Kommentierung oder die Beteiligung Dritter. Diese Länder mögen auf anderen Wegen, die nicht in unser Forschungsdesign eingeflossen sind, elaborierte Ansätze vorbeugender Sozialpolitik entwickelt haben. Dennoch lassen sie so eine Chance, diese Ansätze weiterzuführen und legitimatorisch rückzubinden, ungenutzt.

6 Zusammenfassung und Ausblick

Deutschland ist traditionell ein Sozialstaat, der zur sozialen Absicherung bevorzugt auf Sozialversicherungen, die Hilfe von Wohlfahrtsverbänden sowie die Familie gesetzt hat. Durch den gesellschaftlichen Wandel hin zu einer gleichberechtigten Teilnahme der Geschlechter am Arbeitsmarkt entstanden neue soziale Risiken und Herausforderungen. Außerfamiliäre Dienstleistungen wie Kinderbetreuung und Pflege erlangten eine größere Bedeutung. Selbiges gilt für Beratungs- und Unterstützungsnetzwerke in den individuellen Lebensräumen.

Vorbeugende Sozialpolitik versteht sich als eine Sozialpolitik, die Bildung und Sozialpolitik zusammendenkt. Deshalb strebt sie eine bessere Kooperation zwischen den Ressorts an. Sie setzt auf gute Infrastruktur und angemessen ausgebildetes Personal. Eine frühzeitige, intensivere und bessere (Aus-)Bildung der Menschen soll vor allem in kritischen Lebensphasen belastbare Übergänge ermöglichen. Verhindert werden sollen so Exklusionsprozesse sowie eine unfaire Verteilung von Lebenschancen, die zu Arbeitslosigkeit und Armut führen können. Im Idealfall werden Menschen dadurch so befähigt, dass sie ihr Leben perspektivisch eigenständig gestalten können. Geraten Menschen aber in eine schwierige Lebenslage, greift ein (lokales) Netzwerk aus beratenden, unterstützenden und befähigenden Dienstleistungen. Wichtig ist, dass diese vorbeugende Sozialpolitik staatliche Transferleistungen nicht ersetzt, sondern ergänzt.

Der Blick auf das Sozialbudget in Deutschland hat die Dominanz des Zentralstaates in der Sozialpolitik eindeutig bestätigt. Die Länder rangieren hier erst an dritter Stelle noch hinter den Kommunen. Dennoch ist ihre wichtige Vermittlungsfunktion als ‚Zwischenebene‘ hervorzuheben. Mit Initiativen über die Fachkonferenzen der Länder und den Bundesrat haben sie dafür gesorgt, dass viele Aufgaben erst auf die Bundesebene gelangt sind. In der Regel haben Bundesländer dadurch nur wenige eigene sozialpolitische Leistungen zu verantworten, dafür strukturieren sie die Aktivitäten anderer Akteure, meist Kommunen oder sonstige Träger im Sozialraum.

Mit diesem Projekt wurde anhand von drei zentralen Phasen des Politikprozesses die Frage verfolgt, ob und inwieweit sich das Konzept der vorbeugenden Sozialpolitik in der Politik der Bundesländer niederschlägt. Deshalb haben wir aus unterschiedlichen Perspektiven die länderspezifischen Strategien, Kommunikationsformen und Steuerungen im Bereich vorbeugender Sozialpolitik untersucht. Im ersten Teil unserer Studie stehen daher Regierungserklärungen im Zentrum. Zu Beginn einer LP formulieren Ministerpräsident_innen mit ihrer Regierungserklärung den Fahrplan der neuen Landesregierung. Basis unserer Studie sind 48 Regierungserklärungen aus den drei vergangenen LP (2003-2016) in allen 16 Bundesländern: Welche konzeptionellen Vorstellungen und strategischen Ansätze lassen sich in diesen Regierungserklärungen identifizieren? Gibt es einen Wandel der sozialpolitischen Erzählung: von einem konservativ-nachsorgenden, auf Transferleistungen basierenden Sozialstaat hin zu einem vorbeugend-serviceorientierten Sozialstaat?

Neben der strategischen Kommunikation befassten wir uns mit den vorbeugenden Projekten, welche die Landesregierungen durch die Ministerialverwaltungen auf den Weg bringen. Der zweite Teil der Studie behandelt daher jene vorbeugenden Projekte in den Bundesländern, die von ihnen selbst als exemplarisch für vorbeugende Politiken erachtet werden. Meist verknüpfen diese Projekte mehrere Politikfelder (z. B. Familien- und Arbeitsmarktpolitik), und konzentrieren sich zugleich auf den Übergang in kritischen Lebensphasen; bspw. um den Übergang von der Schule in den Beruf zu begleiten. Wie gelingt es den Projektverantwortlichen in den Ministerien, die unterschiedlichen Akteure und Denkweisen zusammenzubringen? Welche institutionellen Lösungen finden sie für dieses Arrangement?

Schließlich geht es im dritten Teil darum, wie die Sozialministerien die soziale Lage im Land kommunizieren und evaluieren. Die Sozialberichterstattung in den Ländern bietet sowohl einen Rückblick auf das Geleistete wie auch einen Ausblick auf ihre Handlungsoptionen. Sie bietet aber auch einen Einblick, ob und wie Landesregierungen zivilgesellschaftliche Akteure beteiligen. Vorbeugende Sozialpolitik kann nur da frühzeitig eingreifen und negative Auswirkungen verhindern, wo Risiken bekannt sind. Vorbeugende Sozialpolitik macht nicht nur die Ressortgrenzen durchlässiger, sondern auch die Grenzen zwischen selbst verantworteter und zivilgesellschaftlicher Aktivität. Deshalb können die von dort kommenden Sichtweisen wichtige Impulse sein, um die anstehenden Herausforderungen kooperativ zu bewältigen. Den Beteiligungsansätzen der LSB kommt deshalb eine wichtige Bedeutung für eine vorbeugende Sozialpolitik zu.

Die Analyse der Regierungserklärungen und der LSB zeigt: Es gibt einen Wandel der Kommunikation über Sozialpolitik. Bei den Regierungserklärungen kann dies im Zeitverlauf gezeigt werden. Bewertet wurde dies anhand von sieben Indikatoren (Vorstellungen über Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe, Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung). Wie diese Indikatoren in den Regierungserklärungen aufgenommen wurden, entschied über die nachsorgende oder vorbeugende Ausprägung der jeweiligen Regierungserklärung und deren Einordnung in die vier unterschiedlichen Sozialstaatskonzeptionen.

Aus einer deutlichen Dominanz der beiden konservativ-nachsorgenden Sozialstaatskonzeptionen wird im Zeitverlauf bis zur letzten LP eine klare Mehrheit vorbeugender Konzeptionen. Ein ähnlicher Prozess der Angleichung ergibt sich nach der Untersuchung des Diskurses der LSB. Ein Bundesland wie Hessen, das bei den Regierungserklärungen durchgehend konservativ-nachsorgend kommuniziert, kann in der Sozialberichterstattung mittlerweile der vorbeugenden Konzeption zugeordnet werden.

Zwischen den Bundesländern fallen in den Regierungserklärungen verschiedene sozialpolitische Erzählungen ins Auge. Verantwortlich dafür sind vor allem politisch zu klassifizierende Faktoren: Die sieben Indikatoren vorbeugender Sozialpolitik fanden sich als Erstes in den Regierungserklärungen sozialdemokratisch geführter Länder. Die starke Differenz zwischen vorbeugenden und nachsorgenden Ausrichtungen zwischen den Ländern hat sich im Zeitverlauf

aufgelöst: Innerhalb der drei hier betrachteten LP können die CDU/CSU-geführten Regierungen sogar einen vergleichsweise stärkeren Wandel für sich verbuchen, ohne sich jedoch an die sozialdemokratische Perspektive völlig anzupassen.

Eine weitere Quelle für die moderne Sozialpolitikforschung sind die LSB: In ihnen spiegelt sich wider, dass sich die Länder sogar noch stärker in ihren sozialpolitischen Erzählungen angleichen, als dies in den Regierungserklärungen zum Ausdruck kommt. Denn einerseits finden sich die beiden konservativ-nachsorgenden Sozialstaatstypen bei diesen Berichten nicht mehr wieder, andererseits beschränken sich dadurch die Unterschiede nur noch auf die beiden Typen des *wenig ausdifferenzierten* und des *ausdifferenzierten vorbeugenden Sozialstaats*. Parteidifferenzen haben sich also im Zeitverlauf in diesem Feld erheblich relativiert.

Die bestehenden Divergenzen gehen dabei insbesondere auf eine Unterscheidung zurück: Ebene der Ideen (Familie, Gleichstellung, Individuum, Teilhabe) vs. Ebene der strategischen Ansätze (Lebenslaufperspektive, Koordination und Sozialraumorientierung). Erstere ähneln sich zwischen den Ländern sehr, während die Frage des ‚Wie‘ noch immer umstritten scheint und SPD- und Grüne-geführte Regierungen, insbesondere beim Instrument der Koordination, stärker vorbeugend argumentieren. Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass Parteeffekte durch die Einflüsse der Ministerialverwaltung und wissenschaftlicher Expertise sowie durch zivilgesellschaftliche Akteure im gesamten Entstehungsprozess der Berichte eingehegt werden. Pointiert gesprochen: Die Fachlogik setzt sich gegenüber der politischen Wettbewerbslogik durch.

Vorbeugende Sozialpolitik ist komplex. Sie verknüpft verschiedenartige Akteure und politische Ebenen von den Kommunen bis zur EU. Daher stellt sich die Frage, welche Anforderungen dies für die Projektverantwortlichen in den Ministerien nach sich zieht. Im zweiten Teil der Studie geht es darum, welche der sogenannten Steuerungs-Arrangements sich bei der Umsetzung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern finden. Diese Arrangements vorbeugender Sozialpolitik lassen sich insbesondere entlang der Intensität staatlicher Einflussnahmen unterscheiden. Es gibt Projekte, die eher die finanzielle Förderung von verantwortlichen Akteuren bzw. nicht finanzielle Anreize (Vorbildfunktion) betonen, und Projekte, bei denen eine intensive Begleitung durch die Ministerien erfolgt. Bei allen Projekten finden sich aber kooperative Momente. Bei der einen Gruppe (Finanzierung) beschränken sich diese primär auf den Planungsprozess bis zum Projektstart sowie auf die horizontale Zusammenarbeit vor Ort. Bei der anderen Gruppe (Kooperation/Koproduktion) ist die Intensität der Begleitung deutlich ausgeprägter. Sie gibt den Ministerien Steuerungsoptionen, insbesondere die Möglichkeit, frühzeitig Änderungsbedarfe zu erkennen und diese auch einzufordern. Die grundlegenden Unterschiede gehen meist auf bewusste Entscheidungen, manchmal auch schlicht auf die Rahmenbedingungen der Projekte zurück: Wie stark ist der politische Wille, ein Projekt erfolgreich umzusetzen? Wie viele Ressourcen stehen zur Verfügung? Wie offen ist das Politikfeld des Projekts – gibt es bereits etablierte Akteure, etwa auf der Bundesebene, oder handelt es sich um Landeskompetenzen, sodass die Regierung über eigene umfänglichere Spielräume verfügt?

Noch einmal geht es um die Sozialberichterstattung. Neben den oben aufgezeigten Entwicklungen in den sozialpolitischen Erzählungen lässt sich in diesen Berichten eine Öffnung der sozialpolitischen Kommunikation für eine Beteiligung aus der Zivilgesellschaft erkennen. Auf der Ebene der Bundesländer sind zivilgesellschaftlicher Akteure – mit Ausnahme Schleswig-Holsteins – in den Landesarmuts- oder Sozialkonferenzen beteiligt. Über diese Plattformen entwickelt die organisierte Zivilgesellschaft eine eigenständige und unabhängige Sicht auf die sozialpolitische Leistungsfähigkeit ihres Bundeslandes, die sich teilweise auch in den LSB wiederfindet.

Die Bandbreite der in der Studie identifizierten Typen der Sozialberichterstattung der Bundesländer reicht von denjenigen, die auf einen reinen Statistikbericht setzen (*Statistik pur*), bis zu den Landesregierungen, welche die sozialpolitischen Entwicklungen selbst kommentieren und zusätzlich Interpretationen von externen Akteuren einbinden (*Beteiligungsorientierter Ansatz*). Die Aufschlüsselung zeigt, dass bereits sechs Landesregierungen zivilgesellschaftliche Akteure nicht nur in den Planungsprozess mit einbeziehen, sondern auch eine eigenständige Interpretation der sozialen Lage durch deren Stimme zulassen. Dieser Einbezug der zivilgesellschaftlichen Akteure ist mehr als nur Teil eines neuen gesellschaftlichen Frühwarnsystems. Dass Bundesländer nicht nur über die kooperativen Elemente der vorbeugenden Sozialpolitik sprechen, sondern diese auch teilweise praktizieren, steht für die Bedeutung der kooperativen Idee und Praxis im Paradigma vorbeugender Sozialpolitik.

Aufs Ganze betrachtet lässt sich in den Bundesländern eine Verschiebung in Richtung des Konzepts der vorbeugenden Sozialpolitik auf der Ebene der sozialpolitischen Erzählungen feststellen. Unterstrichen wird dies durch eine Zunahme zivilgesellschaftlicher Beteiligungsoptionen. Es konnte gezeigt werden, dass sich im letzten Jahrzehnt ein weitreichender Paradigmenwechsel auf der Ebene der strategischen sozialpolitischen Grundorientierung von Landesregierungen vollzieht.

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass der Wandel auf der Ebene der praktischen Politik eher inkrementell, nahezu geräuschlos, verläuft. Bei aller Tendenz zur Konvergenz zeigt sich, dass zwischen den Ländern nicht nur erhebliche Differenzen in Tiefe und Geschwindigkeit mit Blick auf vorbeugende Ansätze bestehen, sondern auch in der praktischen Umsetzung. Darüber hinaus ist mit wenigen Ausnahmen (z. B. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) bemerkenswert, dass sich der Wandel nicht unter dem Label *vorbeugende Sozialpolitik* vollzieht. Es wird also meist keine ideenpolitische Kohärenz – kein übergreifendes Dach – in der Kommunikation angestrebt. Dieser Befund ist umso interessanter, als diese Bezeichnung vor zehn Jahren noch als Modewort der sozialpolitischen Kommunikation galt. Dass die zeitweise geführte Debatte zwischen Vor- und Nachsorge kaum noch präsent ist, spricht dafür, dass die Orientierung an vorbeugenden Arrangements keine grundsätzlichen Kontroversen mehr auslöst.

Vorbeugende Politik hat sich durchgesetzt und wird jetzt dort, wo es opportun, machbar, finanzierbar und erfolgversprechend ist, angewandt. Die unzureichende Verknüpfung mit einem

festen ideenpolitischen Konzept und Begriffsarsenal (*Framing*) bedeutet aber, dass es keine hohe politische Priorisierung, keine Personalisierung durch zentrale politische Akteure und schließlich auch keine wirkungsorientierte Stabilität in der Kommunikation gibt. Damit bleiben die Länder weiterhin ein ‚Laboratorium‘ wechselseitigen Lernens auf dem (inkrementellen) Weg zu einem neuen Sozialstaatsmodell.

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Allmendinger, Jutta/Nikolai, Rita (2010): Bildungs- und Sozialpolitik. Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich. In: Soziale Welt, 2/2010, S. 105-119.
- Amelung, Volker Eric/Sydow, Jörg/Windeler, Arnold (Hrsg.) (2008): Vernetzung im Gesundheitswesen. Wettbewerb und Kooperation, Stuttgart: Kohlhammer.
- Aurich-Beerheide, Patrizia/Zimmermann, Katharina (2017): Soziale Dienstleistungen für Arbeitslose. Lokale Welten der Politikfeldintegration? In: Zeitschrift für Sozialreform, 2/2017, S. 247-274.
- Bandelow, Nils C. (2014): Policy-Lernen. Begriffe und Ansätze im Vergleich. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Auflage, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 341-371.
- Bartelheimer, Peter/Schultz, Annett/Kersting, Volker (2005): Expertise zur Neukonzeptionierung der Sozialberichterstattung des Landes NRW – Auszug, Bochum/Göttingen (Typoskript).
- Bartelheimer, Peter/Kädtler, Jürgen (2012): Produktion und Teilhabe – Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung. In: Forschungverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 41-85.
- Bartelheimer, Peter (2015): Sozialberichterstattung für Hamburg. Eine Expertise im Anschluss an den Hamburger Sozialbericht, Göttingen.
- BaWü (2011): Regierungserklärung von Ministerpräsident Winfried Kretschmann am 25. Mai 2011 im Landtag von Baden-Württemberg, https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/Altdaten/202/110525_Regierungserklaerung_MP_Kretschmann_Protokollfassung.pdf (Zugriff: 30.7.2018).
- BaWü (2015): Erster Armuts- und Reichtumsbericht Baden-Württemberg, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/msm/intern/downloads/Anhang_PM/Armuts_und_Reichtumsbericht_25_11_2015.pdf (Zugriff: 30.7.2018).
- BE (2006): Plenarprotokoll 16/1 vom 26.10.2006, <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/16/PlenarPr/p16-001-wp.pdf#page=14> (Zugriff: 12.12.2017).
- Berkel, Rik van (2011): The governance of active welfare states in Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Beyme, Klaus von (1979): Funktionen der Regierungserklärungen im Parlamentarismus der Bundesrepublik. In: Beyme, Klaus von (Hrsg.): Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München: Carl Hanser, S. 7-50.

- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Blätte, Andreas/Zitzler, Stephan (2014): Vorsorgende Sozialpolitik als sozialpolitisches Leitbild der SPD. In: Schaal, Gary S./Lemke, Matthias/Ritzi, Claudia (Hrsg.): Die Ökonomisierung der Politik in Deutschland, Wiesbaden: Springer VS, S. 69-95.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2018): Politikfeldanalyse. Eine Einführung, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS.
- BMAS (2017): Sozialbericht 2017, http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a-101-17-sozialbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff: 12.12.2017).
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bonoli, Giuliano/Natali, David (Hrsg.) (2012): The Politics of the New Welfare State, Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, Giuliano/Natali, David (2012): The Politics of the 'New' Welfare States. Analysing Reforms in Western Europe. In: Bonoli, Giuliano/Natali, David (Hrsg.): The Politics of the New Welfare State, Oxford: Oxford University Press, S. 3-17.
- Bothfeld, Silke/Steffen, Michael (2018): Langsam aber sicher: Der Ausbau der Kinderbetreuung in Bremen als Beispiel für eine umfassende Sozialinvestitionsstrategie. In: Sozialer Fortschritt 8/2018, i. E.
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München/Wien: R. Oldenbourg, S. 147-174.
- Bräuninger, Thomas/König, Thomas/Volkens, Andreas (1999): Regierungserklärungen von 1949 bis 1998. Eine vergleichende Untersuchung ihrer regierungsinternen und -externen Bestimmungsfaktoren. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 3/1999, S. 641-659.
- Brettschneider, Antonio (2008): On the Way to Social Investment? The Normative Recalibration of the German Welfare State. In: German Policy Studies, 2/2008, S. 19-66.
- Bundesregierung (2005): Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesregierung (2013): Lebenslagen in Deutschland. Der 4. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn.
- Burmester, Monika (2011): Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung. In: Dahme, Hans-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Handbuch Kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 306-317.
- Busemeyer, Marius R. (2014): Bildung als Sozialpolitik? Der Sozialversicherungsstaat im 21. Jahrhundert. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried Stephan (Hrsg.): Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundes-

sozialgericht, Band 1: Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, Berlin: Erich Schmidt, S. 631-650.

BY (2008): Plenarprotokoll 16/7 vom 10.12.2008, https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Protokolle/16%20Wahlperiode%20Kopie/16%20WP%20Plenum%20Kopie/007%20PL%20101208%20ges%20endg%20Kopie.pdf (Zugriff: 12.12.2017).

BY (2013): Bayern. Die Zukunft. Regierungserklärung des Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer, MdL, am 12. November 2013 im Bayerischen Landtag, https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2014/07/Regierungserkl%C3%A4rung-_Bayern.-Die-Zukunft._.pdf (Zugriff: 30.7.2018).

BY (2017): Vierter Bericht der Bayerischen Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, http://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_internet/sozialpolitik/stmas_4.bsb_a4_webfinal.pdf (Zugriff: 30.7.2018).

CDU (2007): Freiheit und Sicherheit. Grundsätze für Deutschland. Grundsatzprogramm der CDU Deutschlands, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/071203-beschluss-grundsatzprogramm-6-navigierbar_1.pdf?file=1 (Zugriff: 21.05.2018).

Dingeldey, Irene (2011): Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland, Frankfurt am Main: Campus.

Garritzmann, Julian/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Zollinger, Christine (2016): WOPSI – The World Politics of Social Investment (SSRN Scholarly Paper No. ID 2795451), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2795451 (Zugriff: 11.12.2017).

Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Hoboken/New Jersey: Wiley.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.

Grunden, Timo (2009): Politikberatung im Innenhof der Macht, Wiesbaden: VS-Verlag.

Hanesch, Walter/Adamy, Wilhelm/Martens, Rudolf/Schubert, Ursula/Wißkirchen, Martin (1994): Armut in Deutschland. Herausgegeben vom Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Paritätischen Wohlfahrtsverband-Gesamtverband in Zusammenarbeit mit der Hans-Böckler-Stiftung, Reinbek.

Häusermann, Silja (2015): Sozialpolitik. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 591-613.

HB (2011): Plenarprotokoll 18/3 vom 06.07.2011, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/FFP18-3.pdf?von=51&bis=85> (Zugriff: 30.7.2018).

HB (2015): Lebenslagen im Land Bremen. Armuts- und Reichtumsbericht des Senats der Freien Hansestadt Bremen 2015, <http://www.soziales.bremen.de/sixcms/media.php/13/Zweiter%20ARB%20Oktober%202015.pdf> (Zugriff: 30.7.2018).

- HB (2016): Plenarprotokoll vom 20.01.16. 19. Wahlperiode, 12. Sitzung, <https://www.bremische-buergerschaft.de/dokumente/wp19/land/protokoll/P19L0012.pdf> (Zugriff: 30.7.2018).
- Heidenreich, Martin/Aurich-Beerheide, Patrizia (2014): European Worlds of Inclusive Activation. The Organisational Challenges of Coordinated Service Provision, European Worlds of Inclusive Activation. In: International Journal of Social Welfare, 51/2014, S. 6-22.
- Hemerijck, Anton (2013): Changing Welfare States, Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, Anton (2015): The Quiet Paradigm Revolution of Social Investment. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 2/2015, S. 242-256.
- Hemerijck, Anton (Hrsg.) (2017): The Uses of Social Investment, Oxford: Oxford University Press.
- Hibbs, Douglas (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. In: American Political Science Review, 4/1977, S. 1467-1487.
- Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.) (2008): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.) (2016): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, 2. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Honig, Michael-Sebastian (2008): Lebensphase Kindheit. In: Abels, Heinz/Honig, Michael-Sebastian/Saake, Irmhild/Weymann, Ansgar: Lebensphasen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 9-76.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München/Wien: R. Oldenbourg, S. 71-106.
- Jenson, Jane/Saint-Martin, Denis (2005): Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO™ paradigm of an active society, Montreal, <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/Jenson%20and%20Saint-Martin-Policy%20and%20Politics%203.pdf> (Zugriff: 24.06.2018).
- Jochem, Sven (2011): Skandinavische Arbeits- und Sozialpolitik. Vorbilder für den vorsorgenden Sozialstaat, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07786.pdf> (Zugriff: 24.06.2018).
- Jochem, Sven (2012): Der „vorsorgende Sozialstaat“ in der Praxis. Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik der skandinavischen Länder, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09095.pdf> (Zugriff: 24.06.2018).
- John, Peter/Jennings, Will (2010): Punctuations of Turning Points in British Politics. The Policy Agenda of the Queen's Speech, 1940-2005. In: British Journal of Political Science, 3/2010, S. 561-586.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Schutz – Sicherung – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis. In: Zeitschrift für Sozialreform, 1/2009, S. 13-23.

- Keller, Reiner (2007): Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen, 3. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Klammer, Ute/Brettschneider, Antonio (2017): Editorial. Kommunalisierung der Sozialpolitik – Chancen für präventive Konzepte? In: Zeitschrift für Sozialreform, 2/2017, S. 141-156.
- Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.) (2002): Das Wort hat der Herr Bundeskanzler. Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Korte, Karl-Rudolf/Florack, Martin/Grunden, Timo (2006): Regieren in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Stile und Entscheidungen 1990 bis 2006, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kruse, Jan (2015): Qualitative Sozialforschung. Ein integrativer Ansatz, 2. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Krüger, Heinz-Hermann/Rauschenbach, Thomas/Sander, Uwe (2006): Bildungs- und Sozialberichterstattung: Editorial. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Beiheft, 6/2006, S. 5-8.
- Kuckartz, Udo (2016): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung, 3. Auflage, Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Lutz, Ronald (2003): Von ‚Datenfriedhöfen‘ und ‚Hofberichten‘ zu einer integrierten und lebenslagenbezogenen Berichterstattung. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 2/2003, S. 4-11.
- Mardorf, Silke (2006): Konzepte und Methoden von Sozialberichterstattung. Eine empirische Analyse kommunaler Armuts- und Sozialberichte, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Markert, Andreas/Wieseler Silvia (2001): Sozialberichterstattung und Sozialplanung. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Sozialarbeit – Sozialpädagogik, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel: Hermann Luchterhand, S. 1591-1597.
- Mayntz, Renate (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 65-76.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2012): Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges, Bristol: Policy Press.
- Münch, Ursula (1997): Sozialpolitik und Föderalismus. Zur Dynamik der Aufgabenverteilung im sozialen Bundesstaat, Opladen: Leske und Budrich.
- NRW (2005): Plenarprotokoll 14/4 vom 13.07.2005,
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP14/4|00139|00158> (Zugriff: 12.02.2017).
- NRW (2010): Plenarprotokoll 15/6 vom 15.09.2010,
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMP15/6|00189|00208> (Zugriff: 12.02.2017).
- NRW (2016): Sozialbericht NRW 2016. Armuts- und Reichtumsbericht,
<https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/sb2016.pdf> (Zugriff: 30.7.2018).

- Noll, Heinz-Herbert (2013): Sozialstatistik und Sozialberichterstattung. In: Mau, Stefan/Schöneck, Nadine M. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Band 2, 3. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 816-829.
- RLP (2006): Plenarprotokoll 15/2 vom 30.05.2006, <http://www.landtag.rlp.de/landtag/plenarprotokolle/PLPR-Sitzung-15-002.pdf> (Zugriff: 11.12.2017).
- RLP (2016): „Wir sind für alle da“, Regierungserklärung der Ministerpräsidentin Malu Dreyer vom 01. Juni 2016, https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Datei-/Ministerpraesidentin/20160601_Regierungserklaerung_der_Ministerpraesidentin_Dreyer.pdf (Zugriff: 11.12.2017).
- Rothgang, Heinz/Wessel, Anna Caroline (2008): Sozialpolitik in den Bundesländern. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 137-172.
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.) (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. In: Journal of European Public Policy, 1/1998, S. 98-130.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwangsten Jahrhunderts. In: Politische Vierteljahresschrift, 4/1991, S. 621-634.
- Schieren, Stefan (2008): Sozialpolitische Aufgabenerfüllung als Merkmal und Triebfaktor des unitarisierten Bundesstaats. In: Scheller, Henrik/Schmid, Josef (Hrsg.): Föderale Politikgestaltung im deutschen Bundesstaat. Variable Verflechtungsmuster in Politikfeldern, Baden-Baden: Nomos, S. 216-241.
- Schieren, Stefan (2010): Die Diskongruenz von Sozialstaat und Bundesstaat in Deutschland. In: Detterbeck, Klaus/Renzsch, Wolfgang/Schieren, Stefan (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, S. 257-292.
- Schmid, Josef (2002): Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat in Bundesstaaten. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive, PVS-Sonderheft 32, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 279-305.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias (2007): Die Lehre von der Parteiendifferenz. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 51-62.
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden: VS-Verlag.

- Schroeder, Wolfgang (2007a): Arbeitsmarktpolitik und Vorsorgender Sozialstaat. In: Beck, Kurt/Heil, Hubertus (Hrsg.): Soziale Demokratie im 21. Jahrhundert. Lesebuch zur Programmdebatte der SPD, Berlin: Vorwärts, S. 148-154.
- Schroeder, Wolfgang (2007b): Der vorsorgende Sozialstaat als offensives gesellschaftliches Konzept gegen eine bloße status quo-Politik. In: *perspektiven ds*, 01/2007, S. 26-36.
- Schroeder, Wolfgang (2007c): Vorsorge ist besser als Nachsorge. 10 Thesen zu Leistungs- und Legitimationsweise des alten Sozialstaates. In: *perspektive21 – Brandenburgische Hefte für Wissenschaft und Politik*, 2/2007, S. 67-74.
- Schroeder, Wolfgang (2012): Vorsorge und Inklusion. Wie finden Sozialpolitik und Gesellschaft zusammen? Berlin: Vorwärts.
- Schroeder, Wolfgang (2014): Vorbeugende Sozialpolitik weiter entwickeln. In: Weiterdenken. Diskussionspapier des Landesbüros NRW der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, <https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=2028&token=44125d11013fa835e5b8680156f5fd9edbef48f3> (Zugriff: 24.06.2018).
- Siegel, Nico A. (2002): Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main: Campus.
- SPD (2007): Hamburger Programm. Das Grundsatzprogramm der SPD, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Grundsatzprogramme/hamburger_programm.pdf (Zugriff: 21.05.2018).
- Stoy, Volquart (2016a): Föderale Vielfalt im unitarischen Sozialstaat. Die sozialpolitische Angebotssteuerung der deutschen Länder, Wiesbaden: Springer VS.
- Stoy, Volquart (2016b): Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 339-364.
- Stüwe, Klaus (2002): Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schröder, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Weible, Christopher M./Sabatier, Paul A./McQueen, Kelly (2009): Themes and Variations. Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. In: *Policy Studies Journal*, 1/2009, S. 121-140.
- Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (2015): Konzepte und Begriffe in der Vergleichenden Policy-Forschung. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung, Wiesbaden: Springer VS, S. 15-32.
- Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main: Campus.
- Wolf, Frieder (2008): Die Schulpolitik – Kernbestandteil der Kulturhoheit. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 21-41.

Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1977): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik. Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung, Frankfurt am Main: Campus.

Zapf, Wolfgang (1999): Sozialberichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland. In: ZUMA Nachrichten, 45/1999, S. 23-31.

Anhang

Bundesland	Projekt
Baden-Württemberg	Passiv-Aktiv-Tausch PLUS
Baden-Württemberg	Arbeitslosenberatungszentren
Baden-Württemberg	Modell ‚Tandem‘
Baden-Württemberg	Assistierte Beschäftigung
Baden-Württemberg	Sonderprogramm für junge Flüchtlinge mit Sprachförderbedarf
Baden-Württemberg	Sonderprogramm für schulischen Bereich
Baden-Württemberg	Welcome Center
Baden-Württemberg	Ausbildungsbündnis
Baden-Württemberg	Förderung regionales Übergangsmanagement bei Kommunen vor Ort
Baden-Württemberg	Ausbildungsbotschafter
Baden-Württemberg	Landesprogramm ‚Stärke‘
Baden-Württemberg	Aktionsplan ‚Für Akzeptanz & gleiche Rechte Baden-Württemberg‘
Baden-Württemberg	Landesaktionsplan gegen Gewalt an Frauen
Baden-Württemberg	‚Familienpaten‘
Baden-Württemberg	Initiative ‚welcome‘
Baden-Württemberg	Programm für Tatgeneigte
Bayern	Lions-Quest ‚Erwachsen werden‘
Bayern	Prävention im Team
Bayern	Faustlos
Bayern	Landesprogramm für die gute gesunde Schule Bayern
Bayern	Jugendsozialarbeit an Schulen
Bayern	Praxisklasse für Jugendliche nach Ende Schulpflicht
Bayern	Bildungsregionen Bayern
Bayern	Familienpakt Bayern
Bayern	Koordinierende Kinderschutzstellen
Bayern	Familienstützpunkte
Bayern	Frühförderstellen
Bayern	Netzwerk Frühe Kindheit
Bayern	CURA
Bayern	Fit for work
Bayern	Arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit
Bayern	Arbeitsmarktfonds
Bayern	Ausbildungsakquisiteure
Bayern	Jobbegleiter
Berlin	Bundesinitiative frühe Hilfen
Berlin	Aufsuchende Elternhilfe
Berlin	Landesprogramm Familienzentren
Berlin	Berliner Beirat für Familienfragen
Berlin	Ausbildungsförderung
Berlin	Berliner Ausbildungsplatzprogramm
Berlin	Berliner Jobcoaching

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Berlin	Landeskonzept Berufs- und Studienorientierung
Berlin	Integrierte Sekundarstufe
Berlin	Landeskonzept Berliner Jugendberufsagentur
Brandenburg	Türöffner Zukunft Beruf. Brandenburger Netzwerk für Jugendliche
Brandenburg	Jugendberufsagenturen
Brandenburg	Schule-Jugendhilfe 2020
Brandenburg	Initiative Sekundarstufe (INISEK)
Brandenburg	FSJ Schule
Brandenburg	Potentialanalysen
Brandenburg	Fachkräftemonitoring
Brandenburg	Regionalbüros Fachkräftesicherung
Brandenburg	Regierungsstelle gesundheitliche Chancengleichheit
Brandenburg	Bündnis gesund aufwachsen
Brandenburg	Bündnis gesund älter werden
Brandenburg	Landesaktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Kinder
Brandenburg	Koordinierungsstelle Familiennetzwerkstrukturen
Brandenburg	Kindernetzwerkstrukturen (Netzwerk gesunde Kita)
Brandenburg	Bündnis für Familie (Bundesinitiative)
Bremen	Projekt zur Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden
Bremen	Jugendberufsagentur
Bremen	LAZLO - Perspektive Arbeit: Öffentlich geförderte Beschäftigung für Langzeitarbeitslose
Bremen	Lokale Förderzentren plus
Bremen	Bremer Initiative zur Stärkung frühkindlicher Entwicklung (BRISE)
Bremen	Bremer Familiennetz
Bremen	Konzept Frühe Hilfen
Bremen	Modellprojekt ESPQ
Hamburg	Netzwerk frühe Hilfen
Hamburg	Schulsozialarbeit
Hamburg	Jugendberufsagentur
Hamburg	Jugend Aktiv Plus
Hamburg	Sozialräumliche Angebote der Jugend- und Familienhilfe (SAJF)
Hessen	Landesprogramm Etablierung von Familienzentren in Hessen
Hessen	Wellcome
Hessen	Familienpaten
Hessen	Familienbildungsstätten
Hessen	Unterrichtsunterstützende sozialpädagogische Förderung (USF)
Hessen	Schullaufbahnberatung
Hessen	Pakt für den Nachmittag
Hessen	Landessozialbericht
Hessen	„Kompetenzen entwickeln – Perspektiven eröffnen“
Mecklenburg-Vorpommern	EFI/ Seniortrainerprojekt

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Mecklenburg-Vorpommern	Integrationskonzept für Menschen mit Behinderung
Mecklenburg-Vorpommern	Konzept zur Heranführung gleichberechtigter Teilhabe für Menschen mit Migrationshintergrund
Mecklenburg-Vorpommern	Vereinbarkeit leben
Mecklenburg-Vorpommern	AQuA-Arbeit und Qualifizierung für Alleinerziehende
Mecklenburg-Vorpommern	ZEIT im Zentrum
Mecklenburg-Vorpommern	Projekt Babybedenzeit
Mecklenburg-Vorpommern	Eltern stark machen in M-V
Mecklenburg-Vorpommern	Landesprogramm Familienhebammen
Mecklenburg-Vorpommern	Bündnis Kinderschutz M-V
Mecklenburg-Vorpommern	Familiencoach
Mecklenburg-Vorpommern	Netzwerk Frühe Hilfen
Niedersachsen	„Kindergrundsicherung“
Niedersachsen	Erwerbslosencoaching (Passiv-Aktiv-Transfer)
Niedersachsen	Landesprogramm zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit
Niedersachsen	Pflege der Zukunft
Niedersachsen	Aktive Wohnungslosenhilfe
Niedersachsen	Handlungsorientierte Sozialberichterstattung zur Armutsbekämpfung
Niedersachsen	Richtlinie Familienförderung
Niedersachsen	Richtlinie Familienerholung
Niedersachsen	Mütterzentren
Niedersachsen	Gut ankommen in Niedersachsen!
Niedersachsen	Familienbildungsstätten
Niedersachsen	Familienservicebüros
Niedersachsen	Projekt Efi - Elternarbeit, Frühe Hilfen und Migrationsfamilien
Niedersachsen	Aktionen gegen Kinderarmut
Nordrhein-Westfalen	Familienzentren
Nordrhein-Westfalen	Kita Plus
Nordrhein-Westfalen	Bundesinitiative frühe Hilfen
Nordrhein-Westfalen	Landesvereinigung der Kinderärzte
Nordrhein-Westfalen	Kein Kind zurücklassen (KeKiZ)
Nordrhein-Westfalen	Fachstelle für sozialraumorientierte Armutsbekämpfung (FSA)
Nordrhein-Westfalen	NRW hält zusammen
Nordrhein-Westfalen	Starke Quartiere, starke Menschen
Nordrhein-Westfalen	Kein Abschluss ohne Anschluss – Übergang Schule-Beruf NRW
Nordrhein-Westfalen	Jugendberufsagenturen
Nordrhein-Westfalen	Nachmittagsbetreuung für Kinder aus bildungsfernen Haushalten
Nordrhein-Westfalen	Integrierte Sozialplanung
Rheinland-Pfalz	Westpfalzinitiative
Rheinland-Pfalz	Servicestelle Netzwerk Familien stärken
Rheinland-Pfalz	Frühe Hilfen
Rheinland-Pfalz	Kita+/Kita im Sozialraum

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Rheinland-Pfalz	Mittagessensfonds für Kinder in Kitas und Schulen
Rheinland-Pfalz	Jugendberufsagenturen
Rheinland-Pfalz	Rheinland-pfälzisches Interventionsprojekt gegen Gewalt in engen sozialen Beziehungen (RIGG)
Rheinland-Pfalz	High Risk
Rheinland-Pfalz	Mehr Frauen an die Spitze (Mentoring-Programm)
Rheinland-Pfalz	Pakt für Beschäftigungssicherheit
Saarland	Inklusion im Saarland
Saarland	Frühe Hilfen Plus
Saarland	Arbeitsstelle für Integration (AFI)
Saarland	Erster Saarländischer Familienreport
Saarland	Familienbildungsstätten
Saarland	Landesprogramm zur Förderung der Kooperation von Jugendhilfe und Schule („Schoolworker“)
Saarland	Landesinstitut für Präventives Handeln
Saarland	Jugendberufsagenturen
Saarland	Aktionsprogramm Berufliche Ausbildung und Übergang Schule-Beruf
Saarland	Arbeitsprogramm Erhöhung der Frauenerwerbsbeteiligung
Saarland	Aktionsprogramm Zuwanderung
Saarland	Berufliche Weiterbildung von Beschäftigten
Saarland	Arbeit für das Saarland - Landesprogramm ASaar
Saarland	Frauen im Beruf (FIB)
Saarland	Aktionsplan zur Integration Geflüchteter in den saarländischen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt
Sachsen	Förderrichtlinie Sozialer Arbeitsmarkt
Sachsen	Projekt/ Modell Tandem
Sachsen	Jugendberufsagenturen
Sachsen	Aktionsplan zur Akzeptanz der Vielfalt von Lebensentwürfen
Sachsen-Anhalt	Gesellschaftliche Teilhabe: Jobperspektive 58+
Sachsen-Anhalt	Stabilisierung und Teilhabe am Arbeitsleben
Sachsen-Anhalt	Regionales Übergangsmanagement RÜMSA (Übergang Schule-Beruf)
Sachsen-Anhalt	Aktive Eingliederung
Sachsen-Anhalt	Sozialer Arbeitsmarkt
Sachsen-Anhalt	Familien stärken - Perspektiven eröffnen
Sachsen-Anhalt	Zukunftschance assistierte Ausbildung (ZaA)
Sachsen-Anhalt	Landesberufsorientierungsprogramm BRAFO für Schülerinnen und Schüler an Sekundarschulen und Förderschulen
Sachsen-Anhalt	Berufswahl-SIEGEL
Sachsen-Anhalt	Kinder-Eltern-Zentren
Sachsen-Anhalt	Netzwerk Frühe Hilfen
Sachsen-Anhalt	Multiprofessionelle Teams
Sachsen-Anhalt	Bildungsprogramm für Kindertageseinrichtungen

Vorbeugende Sozialpolitik als Antwort auf soziale Ungleichheiten und neue soziale Risiken

Kommunikation und Steuerung vorbeugender Sozialpolitik in den Bundesländern

Schleswig-Holstein	Landesprogramm Schutzengel
Schleswig-Holstein	Familienzentren
Schleswig-Holstein	Partizipationskitas
Schleswig-Holstein	Lokale Bündnisse für Familie in Schleswig-Holstein
Schleswig-Holstein	Produktionsschule
Schleswig-Holstein	Handlungskonzept Plus
Schleswig-Holstein	Neue Wege in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung
Schleswig-Holstein	Jugendberufsagenturen
Schleswig-Holstein	Jugendaufbauwerk SH
Schleswig-Holstein	Niemanden zurücklassen – Mathe macht stark
Schleswig-Holstein	Beratungsstelle ‚Inklusive Schule‘
Thüringen	Bildungsprojekt neue Lernkultur
Thüringen	Schulförderrichtlinie
Thüringen	Landesprogramm Schulbezogene Jugendsozialarbeit
Thüringen	Förderung Schuljugendarbeit
Thüringen	Programm ‚Schulabstinente Kinder‘
Thüringen	Landesjugendförderplan
Thüringen	Integrationsrichtlinie
Thüringen	Öffentlich geförderte Beschäftigung
Thüringen	Landesprogramm Arbeit (LAT)
Thüringen	Solidarisches Zusammenleben der Generationen
Thüringen	Eltern-Kind-Zentren (ThEKiZ)
Thüringen	Aktivierungsrichtlinie
Thüringen	Frühe Hilfen
Thüringen	Integrierte Sozialplanung
Thüringen	Armutspräventionsrichtlinie

Über die Autor_innen



Prof. Dr. Wolfgang Schroeder

Inhaber des Fachgebiets Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel und Research Fellow am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung ‚Demokratie und Demokratisierung‘.



Prof. Dr. Tanja Klenk

Professorin für Verwaltungswissenschaft an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Im Zentrum ihrer Forschung steht der organisationale und institutionelle Wandel im öffentlichen Sektor.



Alexander Berzel, M.A.

Politikwissenschaftler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel.



Maren Stöber, M.Sc.

Master of Science in Inequalities and Social Science an der London School of Economics and Political Science (LSE).



Alexander Akel, B.A.

2014-2017 Bachelorstudium der Politikwissenschaft und Philosophie an der Universität Kassel. Studentische Hilfskraft im Projekt ‚Arrangements vorbeugender Sozialpolitik‘ am Fachgebiet Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel der Universität Kassel.

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW)

Das Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) wurde mit Unterstützung des für Wissenschaft zuständigen Ministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2014 als eigenständiger, gemeinnütziger Verein mit Sitz in Düsseldorf gegründet. Aufgabe und Ziel des FGW ist es, in Zeiten unübersichtlicher sozialer und ökonomischer Veränderungen neue interdisziplinäre Impulse zur gesellschaftlichen Weiterentwicklung zu geben und politische Gestaltungsoptionen für die Gewährleistung sozialer Teilhabe in einer sozial integrierten Gesellschaft zu entwickeln. Durch die Organisation innovativer Dialogformate und die Förderung zukunftsorientierter Forschungsprojekte will das Forschungsinstitut die Vernetzung von Wissenschaft, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteur_innen vorantreiben und den zielgruppengerechten Transfer neuer Forschungsergebnisse gewährleisten.

Weitere Informationen zum FGW finden Sie unter: www.fgw-nrw.de

Der Themenbereich „Vorbeugende Sozialpolitik“

Vorbeugende Sozialpolitik zielt darauf ab, die Entstehung und Verfestigung sozialer Problemlagen durch wirkungsorientierte Interventionen, den Aufbau von „Präventionsketten“ und eine bessere Verzahnung der Regelsysteme nach Möglichkeit bereits im Vorfeld zu verhindern, anstatt die daraus resultierenden Defizite nachträglich zu kompensieren. Zentrale Aufgabe des Themenbereichs „Vorbeugende Sozialpolitik“ des FGW ist es, das in den verschiedenen Handlungsfeldern vorhandene Handlungs- und Erfahrungswissen systematisch zu bündeln und aufzubereiten, die konkreten Spannungsfelder und Dilemmata zu analysieren, innerhalb derer sich vorbeugende Sozialpolitik bewegt, und die Ergebnisse dieser Arbeit in einen fruchtbaren Dialog zwischen Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft einzuspeisen. Durch die Förderung kleinerer und größerer Forschungsprojekte sowie durch geeignete Dialogformate will der Themenbereich dazu beitragen, für die verschiedenen beteiligten Akteure und Professionen eine gesicherte Wissensgrundlage und einen gemeinsamen Orientierungs- und Bezugsrahmen zu schaffen.

Weitere Informationen zum Profil und zu den aktuellen Aktivitäten des Themenbereichs finden Sie unter:

www.fgw-nrw.de/sozialpolitik
